

Die Steuer als Instrument der Konjunkturpolitik

Rudolf Weindel

DIE STEUER ALS INSTRUMENT DER KONJUNKTURPOLITIK

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München



vorgelegt von
Rudolf Weindel

1958

Referent: Prof. Dr. Dr. h.c. Fritz Terhalle

Korreferent: Prof. Dr. O. Hintner

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Juli 1958

Meiner lieben Frau
in Dankbarkeit gewidmet



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INHALTSÜBERSICHT

	<u>Seite:</u>
I. K A P I T E L	1
Die stabilitätspolitische Bedeutung der Steuer	1
§1 <u>Einleitung: Grundlagen moderner staatlicher Konjunkturpolitik</u>	1
1. Der unausweichliche Zwang zur wirtschaftspolitischen Betätigung des Staates	1
2. Theoretische Grundlagen staatlicher Konjunkturpolitik	2
3. Die allgemein-politischen neben den ökonomischen Aufgaben des Staates	6
§2 <u>Die wirtschaftstheoretischen und -politischen Wurzeln interventionistischer Steuerpolitik</u>	7
1. Gesamtwirtschaftliche Orientierung der Besteuerung im Merkantilsystem?	7
2. Der störende Charakter der Steuer im klassischen System	9
3. Rau's Versuch der theoretischen Vereinigung von Volks- und Finanzwirtschaft	10
4. Die Orientierung finanzpolitischen Handelns an ökonomischen Zusammenhängen in den Lehren von Schäffle	12
5. Die durch Ausdehnung der Staatstätigkeit der öffentlichen Hand ungewollt zugewachsene Verantwortung für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	13
§3 <u>Konjunkturpolitik als Aufgabe der Staatsfinanzwirtschaft</u>	16
1. Die wirtschaftspolitische Verantwortung der öffentlichen Hand	16
2. Die Vermengung wirtschaftlicher und politischer Zielsetzungen in Theorie und Praxis	18

3. Die systematische Stellung des Problemkomplexes	21
§4 <u>Die Steuer in ihrem Verhältnis zu anderen Instrumenten der Konjunkturpolitik</u>	24
1. Die Steuerpolitik als notwendige Ergänzung zur Geld- und Kreditpolitik	24
2. Vergleichende Gegenüberstellung von Steuern und Staatsausgaben als Instrument der Konjunkturpolitik	29
3. Die Alternative Steuer oder Kredit	32
4. Budgetgestaltung als Instrument der Konjunkturpolitik	33
5. Sonstige Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik	40

II. K A P I T E L 43

Institutionelle Hindernisse auf dem Weg zum	
<u>konjunkturpolitischen Einsatz der Steuer</u>	43
§5 <u>Die einzelwirtschaftliche Finanzierungs- und die gesamtwirtschaftliche Lenkungs Aufgabe</u>	43
1. Widerstreit der Zielsetzungen in der steuerpolitischen Willensbildung	43
2. Konjunkturpolitische Konstruktion des Steuersystems	45
3. Die Einhaltung eines "Gleichgewichtspfad" in einer wachsenden Wirtschaft	48
4. Konjunkturanpassende oder -gestaltende Steuerpolitik?	50
§6 <u>Widersprüchliche fiskalische und konjunkturpolitische Zielsetzungen bei der Ausgestaltung einiger Abgaben</u>	52
1. Die Konstruktion der allgemeinen Einkommensteuer in konjunkturpolitischer Sicht	52
2. Die Sollertragsteuer	55

3. Die Ansammlung von Fonds bei der Sozialversicherung	59
§7 <u>Belastungspolitische Grenzen konjunkturorientierter Steuerpolitik</u>	60
Vorbemerkungen	60
1. Konjunkturorientierter Entzug von Kaufkraft in belastungspolitischer Sicht	61
2. Belastungswirkungen stabilitätspolitisch orientierter Variationen von Kosten- und Überschußsteuern	65
3. Eine dritte Verbrauchssteuer durch Besteuerung des Einkommens nach der Verwendung?	69
4. Belastungspolitische Nachteile flexibler und progressiver Steuersätze?	71
§8 <u>Finanzföderalismus und zentrale Konjunkturlenkung</u>	76
1. Konjunkturlenkung als Aufgabe des Bundes	76
2. Die Gesetzgebungshoheit des Bundes als Faktor der Konjunkturlenkung	78
3. Konjunktur- und finanzpolitische Widersprüche, die sich aus der geltenden Ertragsverteilung zwischen Bund und Ländern ergeben	79
4. Konjunkturpolitische Wirkungschancen der Länder auf dem Gebiet der Steuerverwaltung	84
§9 <u>Demokratisch-rechtsstaatliche Begrenzungen steuerpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen</u>	85
1. Politische und ökonomische Stabilität	85
2. Lenkungspolitische Steuerprogramme in der Marktwirtschaft	86
3. Rechtspolitische Schwierigkeiten in einer konjunkturorientierten Steuergesetzgebung	88
4. Möglichkeiten der Entpolitisierung steuerlicher Konjunkturpolitik	92

III. K A P I T E L

Konjunkturpolitische Wirkungsmöglichkeiten	96
<u>§10 Konjunkturorientierte Gruppierung der Steuern und die sich bietenden Ansatzpunkte bei den Bestimmungsgrößen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts</u>	96
1. Das steuerpolitische Betätigungsfeld	96
2. Konjunkturorientierte Gruppierung der Steuern	99
3. Konjunkturpolitische Ansatzpunkte der Besteuerung	102
<u>§11 Funktionen von Kosten- und Überschußsteuern im wirtschaftlichen Kreislauf</u>	105
Vorbemerkungen	105
1. Die Wirkungen von Steuern auf Einkünfte der Produktionsfaktoren	107
2. Kostensteuern im Wirtschaftskreislauf	109
3. Gewinnsteuern der Unternehmungen im Wirtschaftskreislauf	111
4. Zusätzliche Bemerkungen, die sich aus dem Wirken des Beschleunigungsprinzips ergeben	115
<u>§12 Konsum und Sparen unter steuerpolitischem Einfluß</u>	118
1. Allgemeine Bedeutung steuerpolitischer Konsumlenkung	118
2. Konsumlenkung durch Veränderung der absoluten Steuerlast	120
3. Konsumlenkung durch steuerpolitische Einkommensredistribution	124
4. Steuerpolitische Konsumbeeinflussung durch Einwirkung auf die Verhaltensweisen	127
5. Konkrete Möglichkeiten steuerpolitischer Konsumbeschränkung	133

	Seite:
§13 <u>Steuerpolitische Produktionslenkung</u>	136
1. Die privaten Investitionen, die am empfindlichsten auf Konjunkturschwankungen reagieren- de Globalgröße	136
2. Möglichkeiten und Gefahren der Selbstfinanzierung	141
3. Steuerpolitische Maßnahmen zur Verhinderung der Selbstfinanzierung	143
4. Die Gefahr des Steuerdirigismus durch Investitions- lenkung in einzelnen Produktionszweigen	151
§14 <u>Steuerpolitische Preisbeeinflussung</u>	153
1. Die Beeinflussung einzelner Preise mit steuer- politischen Mitteln	153
2. Preisniveaustabilisierung als antiinflationisti- sche Maßnahme	155
3. Steuerpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung des Preisniveaus	156
4. Die Preiswirkungen des Allphasensystems der deutschen Umsatzsteuer	159
5. Preiswirkungen spezieller Verbrauchssteuern	162
§15 <u>Steuerpolitische Beeinflussung des Außenhandels</u>	163
1. Bedeutung des Außenhandelsgleichgewichts für die innere Stabilität	163
2. Steuerpolitische Beeinflussung des laufenden Güterverkehrs mit dem Ausland	165
3. Die "unsichtbaren Transaktionen"	170
4. Erfolgsbedingungen steuerpolitischer Einfluß- nahme auf internationale Kapitalbewegungen	170
1929 - 1933	173

I. K A P I T E L

Die stabilitätspolitische Bedeutung der Steuer

§ 1 Einleitung: Grundlagen moderner staatlicher Konjunkturpolitik

1. Der unausweichliche Zwang zur wirtschaftspolitischen Betätigung des Staates

Die theoretischen Erkenntnisse der klassischen Nationalökonomie und noch mehr ihre daraus gezogenen wirtschaftspolitischen Forderungen, haben sich im 20. Jahrhundert - genauer für die Zeit seit dem ersten Weltkrieg - zum Teil als unzutreffend, in der Hauptsache aber als unzureichend erwiesen.

Die Entwicklung des modernen Staates und die Anforderungen, die die Menschen an ihn stellen, die letztlich in der Verantwortung des Staates für Vollbeschäftigung gipfelt, wie es in den Artikeln 55 und 56 der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist, haben dazu geführt, daß nicht etwa mehr über das "Ob" von Staatsinterventionen, sondern nur noch über das "Wie" diskutiert wird. Selbst liberale Nationalökonomien beschränken sich darauf, zu fordern, daß Staatseingriffe "marktkonform" (Röpke) erfolgen.

Der Aufbau der westdeutschen Wirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg war deshalb schon von vorneherein nicht auf eine "freie" - d.h. in erster Linie von Staatseingriffen freie - sondern auf eine "soziale", also gelenkte Marktwirtschaft abgestellt. Ausschlaggebend für diesen Wandel in den Anschauungen über die Wirtschaftsverfassung eines Staates, waren einmal die wirtschaftlichen Auswirkungen, die moderne Kriege und ihre Folgen mit sich brachten, gleichgültig, ob man an die Inflation nach dem ersten, an die totale Zerstörung im zweiten Weltkrieg oder an die Eingliederung von Millionen von Flüchtlingen denkt und zum zweiten aber auch die Weltwirtschaftskrise, die in Deutschland letzte Ursache für die Preisgabe der politischen Freiheit und schließlich auch für die Aufhebung der Marktwirtschaft überhaupt war.

2. Theoretische Grundlagen staatlicher Konjunkturpolitik:

Verschmelzung der Wirtschafts- und Finanztheorie - "mikro-" und "makro-ökonomisches" Gleichgewicht. - Die Mängel der Globalbetrachtung und Versuche sie zu vermeiden.

Die westdeutsche Wirtschaftspolitik begab sich damit keineswegs auf Neu-land, denn das Verhältnis zwischen Staats- und Marktwirtschaft, das in einer staatlich gelenkten Wirtschaft von besonderer Bedeutung ist, war längst Untersuchungsgegenstand der "Neuen Wirtschaftslehre" geworden. Wenn man will, kann man die dem Staat zugewachsene Verantwortung für ein Gleichgewicht der gesamten staatlichen und privaten Wirtschaft als Voraussetzung für das Funktionieren einer - zwar sozial gelenkten - M a r k t w i r t s c h a f t ansehen.

Die von Keynes¹⁾ begründeten "New Economics" dürfen das - von keiner Seite bestreitbare - Verdienst für sich in Anspruch nehmen, ein einheitliches System aus dem Nebeneinander von allgemeiner Wirtschafts- und Finanztheorie geschaffen zu haben. Dieser Verschmelzungsprozeß erfolgte so vollständig, daß das, was man in Deutschland "Finanzwissenschaft" oder "Staatsfinanzwirtschaftslehre" nennt, "inhaltlich wie methodisch²⁾ ganz Überwiegend zu einem Stück echter Wirtschaftstheorie geworden" ist.

Doch wie kam es dazu? Obgleich schon Adam Smith nach der "Natur und den Ursachen des Reichtums der Nationen"³⁾ fragte, ist es Keynes' eigenwilliger Forschung nach den Determinanten, die die Höhe des Volkseinkommens bestimmen, zuzuschreiben, daß die Volkseinkommenswirkungen von Steuern und Staatsausgaben in das System der Nationalökonomie einbezogen wurden.⁴⁾

Es ist hier nicht der Ort zu prüfen, ob Keynes' sachliches Ergebnis, daß Gleichgewicht einer Marktwirtschaft auch bei Unterbeschäftigung bestehen

1) Hauptwerk: "The General Theory of Employment, Interest and Money". 1936, deutsche Übersetzung von Fritz Waeger, Berlin 1936.

2) Fritz Neumark: "Alte und neue Probleme der Finanzwissenschaft", in "Finanzarchiv" Neue Folge, 16. Band, S. 2

3) Adam Smith: "An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations". 1. Auflage, London 1776. Deutsche Übersetzung von Dr. E. Grünfeld, Jena 1920

4) Vgl. Neumark: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung", in "Handbuch der Finanzwissenschaft" 2. Auflage, I. Band, Tübingen 1952, S. 621

könne, richtig oder falsch ist und es geht auch nicht über seine wirtschaftspolitische Zielsetzung zu rechten, daß Vollbeschäftigung das Ziel jeder Art von Wirtschafts- und Finanzpolitik sein müsse, was auf dem Kontinent noch immer der Grund ist, daß der "Keynesianismus" von liberalen Nationalökonomern in Bausch und Bogen abgelehnt wird, sondern um die Art der Keynes'schen Betrachtungsweise, den theoretischen Versuch, ein totales gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht unter Berücksichtigung der Einkommenswirkungen von autonomen oder induzierten Veränderungen der Investitionen, Staatsausgaben, Steuern und anderen Globalerscheinungen darzustellen.

Methodischer Ausgangspunkt dieser Globalbetrachtung einer Volkswirtschaft, war die "mikroökonomisch"-statische Analyse, die das gleichgewichtige Verhalten einzelner Wirtschaftssubjekte zum Gegenstand hatte und von Léon Walras¹⁾ erstmals geschlossen dargestellt wurde.

Aber Erscheinungen wie Volkseinkommen, effektive Nachfrage, Sparen und Investieren in einer ganzen Volkswirtschaft spielten in diesem sogenannten "mikroökonomischen" Gleichgewichtssystem keine Rolle. Auf dem Gebiet der Steuerlehre suchte man ebenfalls nur die Wirkungen bestehender Steuern oder auch von Steueränderungen auf das einzelwirtschaftliche Verhalten zu ergründen. Nirgendwo wurde die Frage gestellt, ob man etwa durch Steuererhöhung einer inflationären Konjunkturentwicklung begegnen könnte, sondern nur, ob diese Steuererhöhung von dem unmittelbar Betroffenen durch Einschränkung des Konsums oder des Sparens getragen wird, ob er sie vor- oder rückwälzen kann usw.

Es soll hier ausdrücklich festgestellt werden, daß diese Fragestellungen keineswegs veraltet oder gar überflüssig geworden sind, ganz im Gegenteil, sie haben in der modernen, gelenkten Volkswirtschaft deshalb erhöhte Bedeutung, weil man die freiwilligen Reaktionen der einzelnen Wirtschaftssubjekte durch lenkungspolitische Maßnahmen bewußt und gewollt herbeiführen möchte.

Will man aber das Gleichgewicht einer ganzen Volkswirtschaft, möglicherweise einschließlich der Staatswirtschaft, wenigstens modellmäßig darstellen, so muß man - ungeachtet aller noch zu erörternden Nachteile - die Individualeinkommen zum Volkseinkommen zusammenaddieren, die Spar-, Investi-

1) Léon Walras: "Elements d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale". Paris - Lausanne 1926.

tions- und Konsumentschlüsse der einzelnen zum g e s a m t wirtschaftlichen Sparen, Investieren und Konsum zusammenfassen und daraus zunächst ein "makroökonomisches" Gleichgewichtssystem modellmäßig konstruieren. Aus dem Vergleich dieses Modells mit der Wirklichkeit, erhält die Aufgabe dieser Arbeit - die Steuer als Instrument konjunkturpolitischer Lenkung - erst ihren Sinn.

Die idealtypische Darstellung des Konjunkturzyklus¹⁾, allerdings unter weitgehender Ausklammerung des staatlichen Sektors, glückte erstmals Gottfried Haberler. Nach Überprüfung der bisherigen Konjunkturtheorien, die teilweise noch einen statischen Charakter aufwiesen - die Einführung des Zeitfaktors geht auf Alfred Marshall²⁾ zurück - gelang es ihm, die unendliche Vielfalt konjunktureller Erscheinungen in ein geschlossenes System zu bringen und Veränderungen sowohl des Einkommens, wie auch der Preise im zeitlichen Ablauf zu untersuchen.

In der weiteren Folge wurden diese gesamtwirtschaftlichen Oszillationsmodelle, namentlich von angloskandinavischen Theoretikern immer mehr verfeinert, ohne daß es allerdings trotz Einfügung des öffentlichen Sektors gelang, diese Modelle den realen Vorgängen in der Wirtschaft so anzupassen, daß anhand der Ergebnisse eine befriedigende Lenkung der Volkswirtschaft, bei einem Maximum an Beschäftigung und einem Minimum an Preisniveauschwankungen, gewährleistet erschien.

Das liegt daran, weil die Theorie auf methodische und sachliche Grenzen gestoßen war.

Die abstrakten Deduktionen nach der Isoliermethode können die Wirklichkeit wegen der Vielfalt von theoretischen Annahmen und trotz der Kompliziertheit der mathematischen Verfahren, gerade auf dem Sektor der öffentlichen Finanzwirtschaft, die politischem Diktat unterliegt, auch nicht annähernd erfassen. Das System muß durch allgemeine Sätze, aus dem Tatsachenmaterial induktiv gewonnen, ergänzt werden.

Dazu kommt noch ein zweites. Die Zusammenfassung der Einkommen, des Verbrauchs, des Sparens, der Investitionen und last not least auch der Steuern

1) Gottfried Haberler: "Prosperität und Depression", in deutscher Sprache erschienen, Bern 1948.

2) Alfred Marshall: "Handbuch der Volkswirtschaftslehre". I. Bd. übersetzt nach der 4. Auflage von Hugo Ephraim und Arthur Salz, Stuttgart und Berlin 1905 III. und IV. Buch.

zu Globalgrößen, hat erhebliche Nachteile. In den Globalerscheinungen muß das, aus den verschiedensten traditionellen und rationalen Motiven zusammengesetzte, einzelwirtschaftliche Verhalten, das bestimmend ist für Zusammensetzung und Umfang dieser Gesamtgrößen, untergehen. Für die Nachfrage von Millionen von Wirtschaftssubjekten nach fast ebenso vielen Gütern kann nur ein mathematisches Symbol gesetzt werden, denn, will man wirklich die gesamte Wirtschaft eines Staates im Gleichgewicht darstellen, so müssen auch die Außenhandelsbeziehungen und die marktwirksamen Maßnahmen der öffentlichen Hand einbezogen werden, die, jeweils nach Angebot und Nachfrage getrennt, ebenfalls mindestens ein Symbol beanspruchen. "Diese angewandte Globalbetrachtung 'makroökonomischer' Größen und ihr mehr oder weniger mechanistisch vorgestelltes Zusammenspiel"¹⁾, kann aber den möglichen Beitrag der öffentlichen Hand zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen, der in Wirklichkeit vielfältigen Zusammenhängen zwischen staatspolitischer Plan- und privater Marktwirtschaft unterliegt, nur ganz allgemein darstellen. Es sei nur daran erinnert, daß die Staatseinnahmen keineswegs nur aus Steuern und Krediten bestehen und daß auch eine Aufteilung der Steuern in direkte und indirekte, unter keinen Umständen die Marktwirkungen einiger Dutzend von Steuern auf Millionen von Wirtschaftssubjekte zu analysieren vermögen. Desgleichen ist zu bedenken, daß z.B. Änderungen der steuerlich zulässigen Abschreibungssätze oder die Zulässigkeit einer steuerfreien Konjunkturausgleichsrücklage andere Reaktionen und auch bei anderen Wirtschaftssubjekten auslösen, als eine steueraufkommensmäßig entsprechende Änderung der Steuertarife.

Unter möglichster Umgehung dieser Mängel versuchte Wassily Leontief²⁾ die genannten Globalgrößen durch empirische Untersuchungen in ihren Bestandteilen zu erfassen, um die quantitative Abhängigkeit der, in eine beliebige Anzahl aufgeteilten Sektoren einer Volkswirtschaft untereinander zu ermitteln. Die Matrixform der Input-Output Tabellen ermöglicht es, nicht nur festzustellen, welche Produktionszweige und in welcher Größenordnung z.B. mit dem Bergbau verbunden waren oder welche Produktionszweige durch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen am meisten direkt oder indirekt gefördert wurden, sondern auch welches die Quellen möglicher gesamtwirtschaftli-

1) Günter Schmolders: "Finanzpolitik" Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955 S. 262.

2) Wassily Leontief: "The Structure of American Economy 1919 - 1939. An Empirical Application of Equilibrium Analysis". 2. Auflage, New York 1951.

cher Gleichgewichtsstörungen sind.

Der Nachteil dieser Methode, unter Einfügung des Staatshaushalts, ein ausreichendes Maß von ökonomischer Stabilität theoretisch "in den Griff zu bekommen" besteht darin, daß Preisverschiebungen der Produktionsfaktoren, die auf Kursänderungen der Steuer- oder Geldpolitik bzw. auf sonstige autonome Veränderungen der Globalgrößen zurückzuführen sind, ohne Beachtung der Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen, mithin ohne Beachtung der Reaktionen der Unternehmer, die sich aus Änderungen in den verhältnismäßigen monetären Aufwendungen für die einzelnen Produktionsfaktoren ergeben, ihren proportional-mechanischen Niederschlag im Wert des Sozialprodukts finden. Die in der Wirklichkeit zu beobachtenden, daraus resultierenden Veränderungen in der Zusammensetzung und in der absoluten Größe des Sozialprodukts, sowie aller anderen Globalgrößen, liegen auf der Hand. Leontief selbst war es¹⁾, der erkannte, daß "these proportions (der Produktionsfaktoren) will most probably vary with change in their relative prices".

3. Die allgemein-politischen neben den ökonomischen Aufgaben des Staates

Zu diesen methodischen und theoretischen Schwierigkeiten kommen noch sachliche Begrenzungen, die in erster Linie auf die Tatsache zurückzuführen sind, daß die Staatsfinanzwirtschaft in erster Linie politische Aufgaben zu erfüllen hat. Der "Ökonomisierungsprozeß" (Neumark), den die Finanztheorie durchgemacht hat, trug diesem "Datum", das in Wirklichkeit eine Vielzahl von Unbekannten für die jeweiligen Konjunkturphasen darstellt, nicht oder zumindest nicht genügend Rechnung.

Wenn auch heute noch weder die Gefahr der Inflation noch die der Depression gebannt erscheint, so liegt das ohne Zweifel auch an der menschlichen Unvollkommenheit in der theoretischen Erfassung der vielerlei Faktoren, die die Dynamik des wirtschaftlichen Geschehens bedingen. Man könnte aber auch argumentieren, daß vor allem der Staat seine wirtschaftspolitischen Instrumente nicht so handhabt, wie es die Konjunkturtheorie empfiehlt.

In dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 3. Juni und 8. Juli 1956, über "Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung", kommt dieser Vorwurf in Ziff. 37

1) Leontief: a.a.O. S. 201.

zum Ausdruck,¹⁾ daß die bisherige Finanzpolitik sich unrichtigerweise gleichläufig mit den Konjunkturbewegungen verhalten habe (Parallelpolitik). Es wäre aber verkehrt, dafür das Finanzressort allein verantwortlich zu machen; die Herausarbeitung der mannigfachen institutionellen Hindernisse, die sich speziell der steuerlichen Konjunkturpolitik in den Weg stellen, ist eine der wichtigsten Aufgaben, die sich der Verfasser dieser Arbeit gestellt hat.

§ 2 Die wirtschaftstheoretischen und -politischen Wurzeln interventionistischer Steuerpolitik

1. Gesamtwirtschaftliche Orientierung der Besteuerung im Merkantilssystem?

In der neuesten finanzhistorischen Forschung wird die Vermutung ausgesprochen, daß "eine umfassende und systematische Beeinflussung ökonomischer Tatbestände durch steuerliche Maßnahmen" erstmals in der Epoche des Merkantilismus unternommen²⁾ worden sei. Es ist selbstverständlich unbestritten, daß die "merkantilistische Wirtschaftspolitik durch ihren planwirtschaftlichen bzw. etatistischen Charakter"³⁾ gekennzeichnet war.

Ebenso unbestritten dürfte es aber auch sein, daß die nicht gerade unkomplizierten Zusammenhänge zwischen Staats- und Volkswirtschaft in jener Zeit noch weitgehend unerforschtes Terrain waren; es gab ja nicht einmal eine systematische Erfassung der Volkswirtschaft.

Begründete man beispielsweise die Auferlegung der Akzisen damit, daß Sparsamkeit, Fleiß und "die Commerciën befördert" werden, so waren das nichts anderes als Steuerrechtfertigungsversuche. In Wirklichkeit glaubte man an eine "Entdeckte Goldgrube in der Accise".⁴⁾ Bemerkenswert ist immerhin

1) abgedruckt in der Gutachtensammlung 4. Band, Göttingen 1957. Für den V. Teil dieses Gutachtens, der die finanzpolitischen Instrumente zum Gegenstand hat, zeichnet der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium verantwortlich.

2) Neumark: "Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik" in "Wirtschaftsfragen der freien Welt". Festgabe für Ludwig Erhard, S.450

3) Neumark: a.a.O. S. 450

4) So lautet der Titel einer Schrift von Tenzel, Zerbst 1685. Vgl. Fritz Karl Mann: "Steuerpolitische Ideale", Jena 1937, Seite 51/52.

das häufige Erstreben einer "Neuverteilung der Steuerlast, die ohne Schädigung der Volkswirtschaft ein vergrößertes Einkommen versprach".¹⁾ Man vertraute darauf, "daß die Akzisen von den Fremden, die im Lande Handel treiben oder sich aufhalten, gezahit und dadurch die Einheimischen entlastet würden".²⁾ Die preissteigernde Wirkung von Steuern war aber so offensichtlich, daß sie auch von den Zeitgenossen nicht übersehen werden konnte.³⁾

Eine "umfassende und systematische" s t e u e r p o l i t i s c h e Lenkung gesamtwirtschaftlicher Tatbestände hätte zumindest im ausgehenden Merkantilismus, Sonnenfels nicht mehr zu einem solch niederschmetternden Urteil über die fürstliche Steuerpolitik veranlassen können. "Alle ihre Überschläge ziehen dahin ab: wieviel man dem Bürger noch von seinem Einkommen etwan dürfte abnehmen können, ehe er bis an die Schwelle der äußersten Dürftigkeit gebracht wird, wo der Lohn seiner Arbeit ein trocknes Krümchen Brod ist, das er mit Thränen des⁴⁾ Kummers anfeuchtet, um es für sich und die Seinen genußbar zu machen". Machte man sich schon wenig Gedanken um die einzelwirtschaftliche Last der Besteuerung, so konnte die Belastung der Volkswirtschaft und damit Zusammenhänge zwischen ihr und der Finanzpolitik überhaupt nicht erkannt werden.

Gerade weil es auf dem Ausgabesektor anders war und man glaubte, "der Förderung gewisser Wirtschaftszweige komme eine so große Produktivität zu, daß⁵⁾ hohe Ausgaben aus volkswirtschaftlichen Gründen prinzipiell erwünscht seien", waren sich Theorie und Praxis des Merkantilismus in der einseitigen Ausrichtung der Besteuerung auf einzelwirtschaftlich-fiskalische Bedürfnisse im wesentlichen einig, auch wenn einzelne, meist aus dem gedanklichen Zusammenhang gerissene Zitate von Vertretern dieser Richtung, auf eine wirtschaftspolitische Orientierung hindeuten. Man "glaubte das Wichtigste getan zu haben, wenn man dem Staatsoberhaupt das zu tun empfahl, was auch ein guter Hausvater zu tun bemüht ist: möglichst viel Geld hereinzubringen".⁶⁾

1) Mann: a.a.O. S. 49

2) Mann: a.a.O. S. 55

3) vgl. Sonnenfels: "Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz". 5. Auflage, Wien 1787, S. 385

4) Sonnenfels: a.a.O. Vorwort zum 3. Teil.

5) Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 610.

6) Adolf Weber: "Allgemeine Volkswirtschaftslehre". 6. Auflage, Berlin 1953, S. 41.

2. Der störende Charakter der Steuer im klassischen System - die Vernachlässigung der Einkommenswirkungen der Steuern.

Mit dem Aufblühen der englischen klassischen Nationalökonomie beschäftigten sich erstmals Volkswirtschaftler mit dem Problemkreis der Staatsfinanzen, der bislang nur von Staatsrechtlern bearbeitet wurde. Ebenso wie auf anderen Gebieten, kam es auch hier zu einer radikalen Umkehr der Betrachtungsweise. Bei der Beobachtung und Analysierung des Marktgeschehens, also in der reinen Katalaktik - mehr war die Nationalökonomie jener Zeit nicht gewesen -, fielen die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen, die ja keiner Bewertung am Markt unterliegen, als störende Elemente auf. Deshalb hat man im wesentlichen auch nur die marktwirtschaftlichen Reibungen und Störungen erkannt und diese analysiert. Die Steuern wurden vorwiegend nur als einzelwirtschaftlich-preiserhöhende, produktions- und konsumbeschränkende Faktoren erkannt. Bei der Auffassung von der prästabilierten Harmonie - und diese umfaßte eine dauernde Tendenz zur Vollbeschäftigung über den Lohn- bzw. Zins-Preismechanismus -, wurden Anpassungsschwierigkeiten auf diese Ursachen zurückgeführt. Aus dieser Sicht rührte Ricardos bekannte Auffassung von der Steuer, die in jeder Form nichts anderes sei als eine Wahl von Übeln, ¹⁾ da sie "immer entweder aus dem Kapital oder aus dem Einkommen des betreffenden Landes bezahlt" ²⁾ werden müssen. Auch der Staats- ³⁾ aufwand war "grundsätzlich mit dem Bannfluch der Unproduktivität belegt". Insbesondere wurden weder auf der Staatseinnahmen- noch auf der Staatsausgabenseite die Einkommenswirkungen erkannt und "die Möglichkeit, daß auch die öffentliche Hand Kapital bilden könnte, wurde kaum beachtet". ⁴⁾ Daraus ist zu schließen, daß zwar für Smith und Ricardo "die Finanzwissenschaft ein integrierender Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftslehre" ⁵⁾ gewesen ist, daß aber die in der Realität vorhandenen und auch erkannten Wechselwirkungen zwischen beiden Disziplinen als ein Negativum von ihnen heraus- ⁶⁾ gestellt wurden.

Fast jedem klassischen Werk fügte man am Schluß einen finanzwissenschaftlichen Teil an, ohne daß es gelang, durch die räumliche Zusammenfassung

1) David Ricardo: "Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung", übersetzt von H. Waentig, 3. Aufl., Jena 1923, S. 163.

2) David Ricardo: a.a.O. S. 144.

3) Mann: a.a.O. S. 202

4) Mann: a.a.O. S. 213

5) Neumark: "Alte und neue Probleme" a.a.O. S. 3

6) vgl. Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 620/1.

die theoretische Abtrennung, die noch vom Merkantilismus herrührte, ganz zu überwinden. Schon Adam Smith war es nicht möglich, die bekannten Besteuerungsgrundsätze so zu formulieren,¹⁾ daß sie volkswirtschaftlichen Ansprüchen gerecht wurden. Sie blieben überwiegend, technisch-fiskalisch (wie der zweite und dritte Besteuerungsgrundsatz)²⁾ orientiert bzw. litt³⁾ "an der festen Verklammerung in privatwirtschaftlichen Einseitigkeiten", wie etwa die erste Maxime. Der Harmoniegedanke versperrte die Sicht auf die wichtigsten ökonomischen Zusammenhänge zwischen Staatsfinanzen und Volkswirtschaft, nämlich auf die Wechselwirkungen zwischen Staatsausgaben, Volkseinkommen, Staatseinnahmen und effektiver Nachfrage. So wurde von seinen liberalen Nachfahren aus der wirtschaftspolitischen "vierten Maxime" nur das entnommen, was sie selber wünschten, eine Regel, die ... ein allgemeines Vernunftgebot ist: die Wohlfeilheit der Erhebungskosten".⁴⁾

3. Rau's Versuch der theoretischen Vereinigung von Volks- und Finanzwirtschaft;
die Haltung des Finanzliberalismus zur aktiven Konjunkturpolitik

Auf dem Kontinent und insbesondere in Deutschland wurde die klassische Nationalökonomie nur mit Vorbehalten und sehr kritisch rezipiert, nicht allein weil die technische Entwicklung noch nicht den englischen Stand erreicht hatte, sondern auch weil der Merkantilismus gerade auf dem Gebiet der Finanzwissenschaft einen nachhaltigeren Eindruck hinterließ. Auf die stärkere Beachtung politisch-fiskalischer Gedankengänge ist es auch zurückzuführen, daß Karl Heinrich Rau sein Hauptwerk "Lehrbuch der politischen Ökonomie" nannte. Er begründete den Titel mit der engen Verbundenheit der Volkswirtschaftslehre mit der Finanzwissenschaft.⁵⁾ "Das klassisch-liberale Ideal vom untätigen Staat",⁶⁾ trat bei ihm etwas in den Hintergrund, wenn er anerkennt, daß "manche Zweige des Staatsaufwandes ... die Beförderung der Gütererzeugung" nicht nur bewirken, sondern "geradezu bezwecken".⁷⁾ Er sieht also den instrumentalten Charakter der Staatsfinan-

1) Adam Smith: "An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations". Book V. London 1789.

2) Mann: a.a.O. S. 146

3) Mann: a.a.O. S. 148

4) Mann: a.a.O. S. 157

5) vgl. Karl Heinrich Rau: "Grundsätze der Finanzwissenschaft", 5. Auflage. Leipzig, Heidelberg 1864, Einleitung § 13.

6) Mann: a.a.O. S. 213/14

7) Rau: a.a.O. S. 29

zen für eine aktive Andersgestaltung der Volkswirtschaft. Von diesem - für einen "Klassiker" - mutigen Bekenntnis zur volkswirtschaftspolitischen Nutzlichkeit des Ausgabensektors der Finanzpolitik, wäre es nur ein kleiner Schritt gewesen, "die Steuern noch viel deutlicher und auch richtiger als wichtige Lebensbedingung der Volkswirtschaft aller Öffentlichkeit sichtbar¹⁾ zu machen.

Trotzdem mußte kein geringerer als Gerloff²⁾ feststellen, Rau habe sich bei der Darstellung der Finanzwissenschaft eher von dem Ziel, ein Kernstück der politischen Ökonomie zu schaffen, entfernt, als daß er ihm näher gekommen wäre. Vielleicht waren die bereits genannten Smith'schen Steuergrundsätze keine ausreichende theoretische Grundlage für die Schaffung einer Synthese von Volkswirtschaft und Finanzwissenschaft.

Einen Schritt rückwärts ging der im politischen Individualismus wurzelnde Finanzliberalismus. Mußten - Generationen vorher - Smith und Ricardo schon die Marktwirkungen der öffentlichen Finanzwirtschaft als unausweichlich hinnehmen und sich auf den Hinweis beschränken, daß der kleinste Staatshaushalt der beste sei, weil die Besteuerung die bereits zitierte Wahl zwischen verschiedenen Übeln ist, so fordert man jetzt die "wirtschaftsneutrale Steuer". Der mittlerweile in Mode gekommenen "produktivistischen" Steuerpolitik wird die "puristische Finanzpolitik" (F.K. Mann) gegenübergestellt. Die Auffassung Rau's, der trotz grundsätzlicher Ablehnung der Arbeitsbeschaffung auf Kosten der Allgemeinheit³⁾, in Notzeiten der Finanzpolitik eine Ausgleichsfunktion einräumte wird beiseite geschoben und man knüpft an "das wiedererwachende orthodoxe Finanzideal" an, das sich in keiner Beziehung ... deutlicher von dem heute üblichen Regierungsvorgehen⁴⁾ als in seiner Haltung zur aktiven Konjunkturpolitik unterscheidet.

Die Auffassung der klassisch-ricardianischen Krisentheorie, wonach sich die konjunkturellen "Wechsellogen am besten automatisch ausgleichen, ... die Wunden der Stockungs- und Krisenzeiten von selbst vernarben und ... es nur eine konjunkturpolitische Aufgabe gibt: den Heilungsprozeß nicht zu un-

1) Fritz Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden". Berlin 1948, S. 176

2) vgl. W. Gerloff: "Die öffentliche Finanzwirtschaft". Frankfurt/M. 1942, S. 93/94

3) vgl. Rau: a.a.O. S. 33

4) Mann: a.a.O. S. 273

komische".¹⁾ Liefert dem "Volkstribunen" (F.K. Mann) Ferdinand Lassalle die besten Argumente für die Verurteilung des Staates als "Nachwachterstaat".

4. Die Orientierung finanzpolitischer Handelns an ökonomischen Zusammenhängen in den Lehren von Schäffle.

Auch Fritz Neumark wird zugestehen, daß es in jener Zeit Wissenschaftler gab, die "die Steuerpolitik bewußt in der Dienst oberster wirtschaftspolitischer Zielsetzungen stellen" wollten.²⁾ Es war sicherlich alles andere als "stolisch" gemeint, wenn Schäffle die "wirtschaftsneutrale Steuer" als eine Illusion entlarzte und volkswirtschaftliche Zielsetzungen über finanzwirtschaftliche stellte.

So war es für ihn "ein oberstes Prinzip der Finanzwissenschaft ... überhaup nicht". Auch die Deckung des Staatsbedarfs sei kein solches. Als Glied des Volks- und Sozialhaushalts dürfe der Staat nur eine "volkswirtschaftlich verhältnismäßige" Deckung seiner Ausgaben anstreben.

Schäffle orientierte alles finanzpolitische Handeln an ökonomischen Zusammenhängen, eben die - seiner ganzen Betrachtungsweise entsprechende - allgemeine Interdependenz, insbesondere auch staatspolitischer, haushaltsrechtlicher und fiskalischer Phänomene, aus den Augen zu verlieren. Wohl an Schäffle wird Gerloff in seiner "Grundlegung der Finanzwissenschaft" gedacht haben, als er die Forderung aussprach, daß "die Finanzwissenschaft wieder das werden müsse, was sie einst war ... ein Kernstück der politischen Ökonomie".³⁾

In seinem Aufsatz "Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs"⁵⁾ vertritt Schäffle fast modern anmutende Thesen, wenn er "in Perioden des Mißwachses und der wirtschaftlichen Krisis ... selbst dann ... wenn die Steuerkraft auch nur wenig angespannt ist"⁶⁾ für einen Verzicht auf Steuererhöhungen

1) Mann: a.a.O. S. 273/4

2) Neumark: "Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik", a.a.O. S. 423

3) Schäffle: "Die Grundsätze der Steuerpolitik", Tübingen 1880, Seite 17

4) Gerloff: "Grundlegung der Finanzwissenschaft", in "Handbuch der Finanzwissenschaft" Bd. I, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 6.

5) abgedruckt in: Schäffle, "Gesammelte Aufsätze" II. Band, Tübingen 1886, S. 241 ff.

6) Schäffle: a.a.O. S. 261

plädiert. Leider vermißt man eine konjunkturorientierte Begründung im Inhalt, daß damit zugleich volkswirtschaftliche Impulse ausstrahlen würden. Er verweist nur auf politische Steuerwiderstände und wirtschaftliche Störungen, die er nicht präzisiert hat. Daß er aber trotzdem den engen Zusammenhang zwischen Finanz- und Volkswirtschaft erfaßte, beweist er damit, daß für ihn die volkswirtschaftlich beste Herstellung eines dauernden Finanzgleichgewichts in der Aufgabe besteht, ordentliche Deckung des Staatsbedarfs nicht unbedingt jährlich anzustreben, sondern "in einander überlaufenden Haushaltsführungen längerer Perioden".¹⁾ oder wenn seine Meinung auf diesem Gebiet von Paulsen dahingehend zusammengefaßt wird, daß "bei alljährlich ausgeglichenem Haushalt die Staatseinnahmen und -ausgaben höher (sind) als bei einer Haushaltspolitik, welche in Depressionen, Defizite und in Konjunkturen Überschüsse zuläßt".²⁾ Vielleicht war seine (Schäffles) betont haushaltstechnische Terminologie, die ihr sogar die finanzpolitischen, nicht aber die wirtschaftspolitischen Folgen der eben erst eingeführten Sozialversicherung erkennen ließen, die Ursache, daß er den wirtschaftsgestaltenden Charakter der Finanzpolitik nicht explizite herausstellte, obwohl er ihn doch offenbar erkannt hatte.

5. Die durch Ausdehnung der Staatstätigkeit der öffentlichen Hand ungewollt zugewachsene Verantwortung für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht.

Die Integrationsversuche von Rau und Schäffle fielen rasch in Vergessenheit. Auf dem Gebiet der Finanzpolitik hatten sich in der Zwischenzeit feste Haushaltsgrundsätze herausgebildet, die eng fiskalisch-institutionell orientiert waren. Die Verbindung zur Volkswirtschaftspolitik riß ab, weil auf diesem Gebiet durch die Bindung der wichtigsten Währungsan an das Gold sich eine internationale Koordination anbahnte, die sich aber darauf beschränkte, die Spielregeln des Goldautomatismus einzuhalten. Die relativ milden Oszillationen um ein wirtschaftliches Gleichgewicht und der damals noch relativ bescheidene Anteil des Staates am Sozialprodukt gaben der Wirtschafts- und Finanztheorie keinen Anlaß, über die Zusammenhänge beider Disziplinen nachzudenken. Das Say'sche Gesetz der Absatzwege, das die Selbststeuerung der Wirtschaft durch den Preis zum Inhalt hatte, führte sogar zur Vernachlässigung des anderen Instruments aktiver Wirtschaftsgestalt-

1) Schäffle: a.a.O. S. 270

2) Andreas Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre". 3. Auflage, Berlin und Frankfurt/M. 1954, S. 336.

tung, nämlich der Geldpolitik. Die Zwangsläufigkeit der Aufeinanderfolge "sieben magerer auf sieben fette Jahre", wurde von niemand angezweifelt.

Während und nach dem ersten Weltkrieg entwickelte sich aber die staatliche Finanzwirtschaft, bedingt durch die enormen Kriegs- und Kriegsfolgelasten, zu einem das nationale Wirtschaftsleben gestaltenden Faktor oder wie es Fritz Karl Mann mit dem Hegel'schen Satz formulierte: "die Quantität schlug in Qualität um".¹⁾

Durch die Zentralisierung der Staatsgewalt in der jungen Weimarer Republik, die nicht zuletzt in der Überführung der Ertragshoheit der Einkommensteuer auf das Reich ihren Niederschlag gefunden hatte, wäre rein institutionell die Möglichkeit gegeben gewesen, daß der Staat seine ihm ungewollt zugewachsene Kontrollfunktion auch bewußt übernommen hätte, wenn die geld- und finanzpolitischen Instrumente griffbereit gewesen wären.

Der Rost, der sich durch Äußerungen von im übrigen sehr verdienstvollen Theoretikern wie J. St. Mill und Knut Wicksell, es gäbe für ein Land²⁾ keine unwichtigere Frage, als die, ob es zu viel oder zu wenig Geld habe, am wirtschaftsgestaltenden Instrument der Geldpolitik angesetzt hatte, führte in der deutschen Superinflation zu der Auffassung, man müsse durch Geldschöpfung³⁾ den Zahlungsmittelumlauf der gesunkenen Kaufkraft des Geldes anpassen. Auch das allerdings noch ungeschliffene finanzpolitische Instrumentarium von Rau und Schäffle blieb in der Schublade und man druckte indes Geld, um den gestiegenen Staats- wie Einfuhrbedarf decken und die Kriegsschulden bedienen zu können. Die Staatspolitik, die bis zum ersten Weltkrieg nicht einmal ein zentrales Wirtschaftsministerium hatte, glaubte sich über ökonomische Gesetzmäßigkeiten hinwegsetzen zu können.

Zehn Jahre später, zu Beginn der Weltwirtschaftskrise, waren die Verantwortlichen der Staatsfinanzen sich ihres bestimmenden Einflusses auf Konjunktur und Währung noch immer nicht bewußt. Man verfiel ins entgegengesetzte Extrem und wollte durch rigorose Sparmaßnahmen auf der einen und durch Steuererhöhung auf der anderen Seite den Staatshaushalt der Konjunktur anpassen, ohne daß man die von zwei Seiten einsetzende Kontraktion des Zahlungsmittelumschlages und der Einkommen wahrnahm. Das Dogma des jährlichen Budgetaus-

1) vgl. F.K. Mann: "Die Staatswirtschaft unserer Zeit", Jena 1930

2) vgl. Paulsen: a.a.O. S. 237

3) vgl. G.N. Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung", aus dem Amerikanischen Übersetzt von Dr. W. Diehm, 2. Auflage, München 1954, S. 172.

gleichs,¹⁾ resultierend aus der Inflationsangst, trieb die deutsche Volkswirtschaft auf jenen Tiefpunkt, von dem sie sich erst erholen konnte, als man die Fehler erkannte und das Steuer herumriß. In keinem Land der Welt konnte man nach einem klaren Plan vorgehen. Überall "tragen die Maßnahmen noch den Charakter unsicherer Versuche",²⁾ weil "eine systematische Untersuchung" der fraglichen Zusammenhänge "sowohl in der wirtschafts- als auch in der finanztheoretischen Literatur" fehlte.³⁾ Jetzt rächte sich die lange Jahre durch die historische Schule vernachlässigte Pflege der Wirtschaftstheorie. Aus der momentanen Not geborene Theorien konnten nicht auf eine Erprobung und Verifizierung in der Vergangenheit zurückblicken. Die Erkenntnis der Art und des Grades der ökonomischen Interdependenz von Finanz- und Volkswirtschaft mußte in Deutschland, abgesehen von den politischen Fernwirkungen, mit über 6 Millionen Arbeitslosen zu teuer erkaufte werden.

Bemerkenswert ist jedoch, daß man, als man das Ausmaß des volkswirtschaftlichen Schadens erkannte, sich nicht darauf beschränkte, generelle Einkommensteuererleichterungen zu gewähren, um private Investitionen für Unternehmer wieder lucrativ zu machen. Die fiktiv als allgemeine Depression bezeichnete Weltwirtschaftskrise war nichts anderes als eine Depression jedes einzelnen Wirtschaftssubjektes und so mußte jedem von ihnen ein individueller sichtbarer Vorteil in Aussicht gestellt werden, geknüpft an Bedingungen, die zur Ankurbelung der Volkswirtschaft geeignet waren. Unternehmer, die investierten, durften die Aufwendungen ganz oder zum großen Teil vom Gewinn eines Rechnungsjahres abziehen, wer Arbeitskräfte einstellte oder durchhielt, bekam einen Werttitel als Kreditunterlage und zur späteren Bezahlung von Steuern, wer ein Haus baute oder ein neues Auto kaufte, wurde in gewissem Umfang von der Grund- bzw. Kraftfahrzeugsteuer befreit und ähnliche Maßnahmen mehr.

1) vgl. auch die Maßnahmen in der Schweiz: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik". Bericht vom Juli 1956 der Studienkommission für konjunkturpolitische Maßnahmen im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. Herausgegeben vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement. Basel 1956, S. 33/34.

2) "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik". a.a.O. S. 18.

3) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung". Bern 1947 S. 114.

§3 Konjunkturpolitik als Aufgabe der Staatsfinanzwirtschaft

1. Die wirtschaftspolitische Verantwortung der öffentlichen Hand

Die Verantwortung des Staates für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht hat nicht immer bestanden. Es wurde gezeigt, daß dies praktisch erst seit dem ersten Weltkrieg in den modernen Industriestaaten eingetreten ist.

Dieser Verantwortung nachzukommen ist um so schwieriger, je "ärmer" eine Volkswirtschaft, je größer der Finanzbedarf und je stärker die "Steuer-schraube" bereits angezogen ist, weil kein belastungspolitischer Spielraum vorhanden ist. Andererseits ist die Lösung dieses Problems wesentlich notwendiger, weil die Folgen eines potentiellen Ungleichgewichts gravierender als in "reichen" Volkswirtschaften sind.

Zu Beginn der dreißiger Jahre unseres Jahrhunderts, als jedes Mittel der Geld- und Kreditpolitik zur Überwindung der weltweiten Wirtschaftskrise versagte, gab der konjunkturpolitische Einsatz der Steuer Anlaß zu ausgedehnten Diskussionen, die im wesentlichen bis heute anhalten. Es galt in Deutschland über 6 Millionen Arbeitslose wieder in den Wirtschaftsprozess einzugliedern. Im westlichen Deutschland zu Ende des sechsten Dezenniums herrschte zwar Vollbeschäftigung, dafür besitzet aber die Entwicklung des Geldwertes große Sorge. Ganz gleichgültig, ob wir uns am Vorabend einer Depression befinden oder ob die Tendenz zur inflationären Preissteigerung weiter anhält, die Sorge um die Stabilität des Wirtschaftsablaufs erfordert den Einsatz aller brauchbaren und mit der Marktwirtschaft vereinbaren Mittel zur Herstellung eines wirtschaftlichen Gleichgewichts auf hohem Beschäftigungsniveau.

Vorwiegend in Frankreich aber auch in England wurden durch militärische Aktionen, durch sehr weitgehende Sozialaufwendungen, durch Umstellung der militärischen Rüstung und durch nicht mehr übersichtliche, zu weit gehende und falsche Subventionierungspolitik, mithin also durch Maßnahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft, große konjunkturelle Schwierigkeiten herbeigeführt. In beiden Ländern kämpft man teils mit geld- und kreditpolitischen Mitteln, teils mit der Steuer- und Staatsausgabenpolitik gegen die Inflation an.

Es kann nicht die Rede davon sein, daß in Westdeutschland all diese Probleme nicht vorhanden sind. Die Aufstellung und Unterhaltung eines schlagkräftigen Heeres, die eben mit einer Tarifreform begonnene Sozialreform und die friedliche oder auch militärische Nutzung der Atomkraft, wird ähnliche Schwierigkeiten bringen. Mit anderen Worten, je größer und je unelastischer die beiden "Blöcke" Sozial- und Rüstungsausgaben im Budget eines Staates wer-

den, um so mehr setzt gerade der Staat politische Fakten, die eine Selbstregulierung der Volkswirtschaft immer unwahrscheinlicher werden lassen und die Verantwortung des Staates für die ökonomische Stabilität erhöhen. Soll darüber hinaus die Bundesrepublik in eine westeuropäische Wirtschaftsge-
meinschaft eingegliedert werden, so wird - auf lange Sicht betrachtet - nicht nur eine "europäische" Geld- und Kreditpolitik erforderlich, um durch größere Freizügigkeit hervorgerufene Kapitalbewegungen nicht durch nationa-
le Geld- und Kreditpolitik in Bahnen zu lenken, die Wettbewerbs- und Pro-
duktivitätsverhältnisse verfälschen, sondern auch eine wechselseitige An-
gleichung in der Steuerpolitik ist auf die Dauer aus den gleichen Gründen nicht zu vermeiden. Gerade die Tatsache, daß einzelne Partner mit währungs-
und konjunkturpolitischen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, wird die Bedeu-
tung der wirtschaftspolitischen Stabilität einer nationalen Volkswirtschaft auf "supranationaler Ebene" noch vergrößern.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium stellte fest, daß eine "marktwirtschaftliche Ordnung" die Stabilität der Währung, hohen Beschäftigungsstand und Zahlungsbilanzausgleich "automatisch herbeiführt, nicht denkbar ist" und fordert deshalb eine "bewußte Konjunkturpolitik, die die oben genannten drei Ziele umfassen soll".¹⁾

Die Selbstverantwortung des Staates für eine gesamtwirtschaftliche Stabili-
tät, ergibt sich schon daraus, daß Konsum und Investitionen der öffentli-
chen Hand von dem traditionellen Konjunkturinstrument, der Geld- und Kre-
ditpolitik, nahezu unbeeinflußt bleiben. Hinzu kommt, daß jede Art von
Finanzpolitik, auch eine auf Budgetausgleich ausgerichtete, auf Konjunktur
und Wachstum einwirkt, selbst wenn man glaubt, sie neutral halten zu kön-
nen.²⁾ Für die moderne Finanzpolitik mußte deshalb Neumark feststellen, daß
"das gewaltige Anwachsen der Steuerforderungen der verschiedenen Fisci,
dessen wir seit 1939 Zeuge geworden sind, ... Voraussetzung für eine im gan-
zen wie im einzelnen weitgehend an nichtfiskalischen Zielsetzungen orien-
tierte Steuer- und Haushaltspolitik und zugleich deren Konsequenz" war.³⁾

1) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministe-
rium, a.a.O. Ziff. 4.

2) vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschafts-
ministerium, a.a.O. Ziff. 33.

3) Neumark: "Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik", a.a.O.
S. 451.

2. Die Vermengung wirtschaftlicher und politischer Zielsetzungen in Theorie und Praxis. Zurückweisung einseitiger Orientierungen bei finanzpolitischen Zielsetzungen.

Anknüpfend an den Schluß des Paragraphen 1 sei wiederholt, daß der politischen Seite der Finanzpolitik in den sogenannten "makroökonomischen" Gleichgewichtsmodellen wenn überhaupt, dann nur "ceteris paribus" Beachtung geschenkt wurde. Die Kompliziertheit dieser Verfahren läßt keine andere Wahl, so daß "unsere Disziplin sich zunehmend ökonomisiert" hat.¹⁾ An dieser Situation knüpft Colm mit seiner berechtigten Frage an: "Why Public Finance?"²⁾ Hat die Finanzwissenschaft überhaupt noch eine "Daseinsberechtigung", so fragt er, wenn die Anliegen dieser Disziplin zu Problemen der Konjunktur-, der Preis-, der Verteilungs- oder der Sozialpolitik wurden.

In Wirklichkeit sind aber die Grenzen zwischen ökonomischer und politischer Zielsetzung namentlich in der Steuerpolitik nicht mehr sichtbar, weil in der Praxis auf der einen Seite aus politischen Gründen geforderte Steuererhebungswünsche in konjunkturpolitische Theorien eingekleidet und andererseits "stabilitätspolitisch notwendige Budgetkürzungen nicht in Erwägung gezogen (werden),³⁾ bevor ... alle anderen politischen Zielsetzungen berücksichtigt" sind.³⁾ Es kann daher nicht ausbleiben, "daß Meinungsverschiedenheiten, die die Theorie betreffen, mit Meinungsverschiedenheiten über politische Zielsetzungen eng verbunden sind".⁴⁾ Was fehlt sind "Prinzipien der Haushaltsführung", die "den Bedürfnissen nach einem Instrument genügen, das die Aufstellung von Regierungsprogrammen in Übereinstimmung mit ... wirtschaftlichen Notwendigkeiten gestattet".⁵⁾ Es ist erforderlich, vor dem Einsatz finanzpolitischer Instrumente zur Wirtschaftsstabilisierung, ihre Eignung zu prüfen bezüglich ihrer Verflechtung nicht nur mit der Markt- sondern mit dem Ganzen der Staatswirtschaft.

Dies ist eine der wichtigsten Aufgaben der "Public Finance" und sie wurde auch in dieser Arbeit gestellt, insoweit es sich um die Steuer als konjunk-

1) Neumark: "Alte und neue Probleme der Finanzwissenschaft", a.a.O. S. 2.

2) Gerhard Colm: "Why Public Finance?" in "Essays in Public Finance and Fiscal Policy" New York 1955 S. 3 ff.

3) Alan T. Peacock: "Neuere Entwicklung in der Theorie der 'Fiscal Policy'", in "Finanzarchiv" Neue Folge, Band 16, Seite 297.

4) Peacock: a.a.O. S. 295.

5) Gerhard Colm: "Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget", in "Handbuch der Finanzwissenschaft" I. Band, 2. Auflage, Tübingen 1952, S. 523.

turpolitisches Instrument handelt. Die vielfach sich widersprechenden fiskal- und konjunkturpolitischen Zielsetzungen werden im II. Kapitel dieser Arbeit einen relativ breiten Raum einnehmen, weil es wichtig ist, a l l e mit der Besteuerung zu erfüllenden politisch-fiskalischen mit den konjunkturpolitischen Aufgaben zu konfrontieren. Da es nicht möglich ist, alle vollständig zu erfüllen, muß nach dem Prinzip des Ausgleichs der Grenznutzen verfahren und die Wichtigkeit der einzelnen Ziele gegeneinander abgewogen werden, um eine optimale Kombination steuerpolitischer Zweckerfüllung zu erreichen.¹⁾ Dabei ist von dem Boden der Tatsachen auszugehen, die gegenwärtige staatsrechtliche Struktur ebenso zu beachten, wie das derzeit bestehende Steuersystem oder das belastungspolitisch im Vordergrund stehende Ideal. Es wird sich zeigen, daß manche gute konjunkturpolitische Chance ungenutzt bleiben muß, weil übergeordnete andere Zielsetzungen dies ausschließen.

Damit wird auch der Sache nach, die auf Keynes zurückgehende Forderung nach Vollbeschäftigung in ihre Schranken verwiesen. Sie will und kann nicht so verstanden werden, daß sie zur alleinigen Richtschnur allen staatlichen Handelns wird und alle politischen Ziele diesem einen nach Vollbeschäftigung untergeordnet werden. Auch Fritz Neumark, ein der "Neuen Theorie" sehr aufgeschlossener Wissenschaftler, mahnt "über dem ... volkswirtschaftlichen Aspekt finanzwirtschaftlicher Institutionen nun nicht die²⁾ administrativ-fiskalischen Gesichtspunkte zu kurz kommen zu lassen".

Zu leicht machen es sich daher Vertreter der sogenannten "Functional Fi-

-
- 1) Zu diesem Problem stellt die schweizerische Studienkommission in:
"Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 57 fest:
"Da ... die fiskalischen Vorgänge nicht in erster Linie konjunkturpolitische Zwecke verfolgen, sondern den allgemeinen Staatszwecken dienen und deshalb auch anderen Maßstäben gerecht werden müssen, wie den politischen Verhältnissen und Gerechtigkeitsvorstellungen, so können die konjunkturpolitischen Methoden selten rein angewendet und die Ziele selten ganz erreicht werden, sondern es sind Kompromisse zwischen den verschiedenen Gesichtspunkten erforderlich. Die fiskalische Konjunkturpolitik ist deswegen kein mechanisches Problem, sondern eine der schwierigsten Aufgaben der Staatskunst, die sorgfältiger Vorbereitung bedarf".
 - 2) Neumark: "Alte und neue Probleme der Finanzwissenschaft", a.a.O., S. 6.

nance", die aus der Verquickung ökonomischer und politischer Probleme zur klärenden Abgrenzung Art und Ausmaß der Besteuerung ausschließlich nach dem stabilitätspolitisch notwendigen "Abschöpfungsbedarf" beurteilen. Namentlich für Lerner¹⁾, Kjeld Philip²⁾ und Ruml³⁾ ist es "primäre wo nicht gar ausschließliche Aufgabe aller öffentlichen Finanzpolitik, für die Stabilität des Preisniveaus oder mit anderen Worten der Kaufkraft des Geldes zu sorgen".⁴⁾

Es hieße aber das Kind mit dem Bad ausschütten, wenn man wegen "der mangelnden Voraussicht der Beurteilung der Konjunkturphasen" auf "finanzpolitische Konjunkturtherapie" oder "auf mehr oder weniger kühn geplante aktive Finanzpolitik"⁵⁾ verzichten wollte. "Gerade wegen der so verschiedenen Wirkung der einzelnen Steuern auf die private Wirtschaftsdiskposition kann man versuchen und tut es ja heute in aller Welt stärkstens, die Steuer als Mittel der Wirtschaftsgestaltung zu benutzen Die ... gegebene Schwierigkeit der Voraussage darf aber nicht zu einem Resignieren führen, sondern muß Anlaß sein, im Isolierungsverfahren den möglichen oder wahrscheinlichen Wirkungen ... nachzugehen, um dann die gewonnenen Erkenntnisse in der Praxis klug zu nutzen".⁶⁾ Wenn man sich hierzu des Keynes'schen Gleichgewichtssystems bedient, braucht man nicht auch seine wirtschaftspolitischen Folgerungen Punkt für Punkt zu übernehmen, denn - wie Peacock meint - "... als Liberaler zu sagen, daß es außer Vollbeschäftigung auch andere Zielsetzungen für die Wirtschaftspolitik gibt ... hat nicht zur Folge, daß man die Keynes'sche Lehre zurückweisen muß. ... Wenn man anerkennt, daß zumindest ein hohes Be-

-
- 1) Abba P. Lerner: "The purpose of taxation is never to rise money, but to leave less in the hands of the taxpayers". "Economics of Control", New York 1944, S. 307/8.
 - 2) Kjeld Philip: "Den Hauptgrund zu Steuererhebungen ... muß man ... in ihren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität suchen", so in seinem Aufsatz: "Finanzpolitik und wirtschaftliche Aktivität" in "Weltwirtschaftliches Archiv" Band 57, S. 406.
 - 3) Ruml glaubt, daß "economic consequences of any and all taxes have now become the prime (!) consideration in the imposition of taxes. National States no longer need taxes to get the wherewithal to meet their expenses". "Tax policies for prosperity" "American Economic Review" Vol XXXVI 1946 n^o 2, S. 268.
 - 4) Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 609.
 - 5) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 269.
 - 6) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 183.

schäftigungsniveau mit der liberalen Weltanschauung verträglich ist und daß Vollbeschäftigung in einer Marktwirtschaft nicht automatisch erreicht wird (mindestens nicht ohne manchmal sehr schmerzhaftes Anpassungsprozesse), dann stellt die "fiscal policy" gewiß eine genau so liberale Handlungsweise wie die Geldpolitik dar, zumal ich keinen Grund sehe, warum das eine Instrument zu Lasten des anderen ausschließlich verwendet werden sollte". Auch für Neumark "besteht kein vernünftiger Grund, lediglich die Steuer aus dem Arsenal der wirtschaftspolitischen Mittel prinzipiell auszuschließen".²⁾

3. Die systematische Stellung des Problemkomplexes: Die Steuer als Verbindungsstück zwischen Wirtschafts- und Finanzpolitik. - Ist eine Neuorientierung der Begriffe "Finanzwirtschaft" und "Steuer" erforderlich?

Will man eine konjunkturlenkende Steuerpolitik in den Systemzusammenhang einordnen, so besagt die Umschreibung, wirtschaftspolitische Disziplin aus dem Gebiet der Finanzpolitik, wenig. Es muß versucht werden, der Lösung der Frage näher zu kommen, ob die Finanzpolitik eine selbständige Disziplin neben der allgemeinen Wirtschaftspolitik oder ob sie nur ein unselbständiger Zweig derselben ist. In der kompetenzmäßigen Aufteilung der Ressorts in Deutschland spiegelt sich das gleiche Problem ²⁾ ein Beweis dafür, daß die Streitfrage keineswegs nur von akademischem Interesse ist. Die Frage wird besonders deutlich bei der Einnahmenbeschaffung, insbesondere bei der Steuererhebung. Hier besteht echte Konkurrenz zwischen Mittelbeschaffung um ihrer selbst willen (fiskalische Orientierung) und um der wirtschaftspolitischen Lenkung willen. Staatsausgaben auf der anderen Seite sind nie Selbstzweck, auch solche des fiskalischen Eigenbedarfs sollten es nicht werden. Sie sind vielmehr Mittel zur Erfüllung der Aufgaben, die dem Staat gesetzt sind und hier läßt sich das Ziel, Erreichung der Vollbeschäftigung oder wie immer es lauten mag, zwanglos einordnen.

1) Peacock: "Neuere Entwicklungen ..." a.a.O. S. 304

2) Neumark: "Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik" a.a.O. S. 452. Eine ausführliche Gegenüberstellung der Ansichten über eine interventionistische Wirtschaftspolitik findet sich in dem Aufsatz von Neumark: "Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik" in "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft" Band 108, 1952, Seite 577 ff.

Diese Konkurrenz der Zwecke bei der Besteuerung muß, je mehr sie als konjunkturpolitisches Instrument Anerkennung findet, an der Zweckmäßigkeit der Begriffe "Finanzwirtschaft" und "Steuer" Zweifel¹⁾ aufkommen lassen. Ist die Staatsfinanzwirtschaft als "Zuschußwirtschaft"²⁾ und die Steuer als Zwangsabgabe zur Erzielung von Einkünften²⁾ noch ausreichend gekennzeichnet, wenn es gar nicht mehr um die Erzielung von Einkünften zur Finanzierung der Staatsausgaben, sondern etwa nur um Geldstillegung und Geldschöpfung zum Ausgleich von wirtschaftlichen Schwankungen geht?

Lerner und seine Anhänger haben denn auch den Funktionalzusammenhang der öffentlichen Finanzwirtschaft mit der Volkswirtschaft so gesehen und in dem Begriff "Functional Finance" zum Ausdruck gebracht; sie leugnen jeden fiskalischen Zweck der Besteuerung. Es braucht demgegenüber wohl kaum besonders betont zu werden, daß mit der Besteuerung manches zugleich bewirkt wird, die Finanzierung der Staatsausgaben, eine bis zur Wiederverausgabung vorübergehende Verringerung der aktiven Geldmenge, eine Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung und daß alle diese Wirkungen wechselseitig voneinander abhängig sind. Durch Veränderungen in der Ausgestaltung des Steuersystems oder durch Verschiebung des Wiederverausgabungszeitpunktes der Steuererträge, können jeweils eine, zwei oder alle Wirkungen je nach fiskalischer, konjunktureller oder sozialpolitischer Notwendigkeit abgeschwächt oder verstärkt werden.

Es besteht noch aus einem anderen Grund keine Veranlassung, eine Neuorientierung in der theoretischen Erfassung dieser beiden Begriffe vorzunehmen. Der ganz überwiegende Teil der Staatsausgaben unterliegt rein politischem Diktat, d.h. ohne daß irgend welche wirtschaftspolitischen Ziele damit in Zusammenhang stehen, ja sie widersprechen vielfach wirtschaftspolitischen Zweckmäßigkeiten. Bei der Bereitstellung der Mittel für diesen Kreis von Staatsausgaben, der den wirtschaftspolitischen Zielen dienenden, quantitativ bei weitem übertrifft, ist es durchaus folgerichtig, von einer auf Zuschüsse angewiesenen Finanzwirtschaft zu sprechen und insoweit auch die Steuer als Zwangsabgabe zur Erzielung von Einkünften für ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen zu definieren. Wenn Professor Terhalle, ein gewiß nicht der Lerner'schen "Funktionalfinanz" verdächtiger Wissenschaftler in seiner Kritik zum § 1 der R A O darauf hingewiesen hat, daß bezüglich der

1) vgl. Prof. Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O.
S. 5

2) vgl. § 1 Abs. 1 Reichsabgabenordnung.

Steuererhebung "das Wozu des Entzugs (von Kaufkraft) deren Wesen nicht beeinflußt"¹⁾, so ist das nur eine Bestätigung dafür, daß die Steuer weder ausschließlich fiskalischen noch ausschließlich wirtschafts- oder sozialpolitischen Zwecken dienstbar gemacht werden darf.

Es kann keine generelle Entscheidung darüber getroffen werden, für welche Art von finanzwirtschaftlichen Maßnahmen die allgemeinpolitischen und für welche die stabilitätspolitischen Zielsetzungen Prioritätsrechte beanspruchen können.

Wenn Peacock für England eine Letztrangigkeit konjunkturpolitischer Erwägungen konstatierte,²⁾ so tat er das zwar nur im Hinblick auf Meinungsverschiedenheiten über Budgetkürzungen, wo erfahrungsgemäß der Widerstand von Parlament und Ressortministern am größten ist; es trägt aber auch viel zum Verständnis für die permanenten konjunkturellen Schwierigkeiten in England bei. Festzuhalten ist, daß die theoretische und die praktische finanzpolitische Konjunkturlenkung irgendwo in der Mitte zwischen beiden Extremen ihren Standort suchen muß; zwischen der "ökonomisierten" Finanztheorie der "Neuen Wirtschaftslehre" und dem politischen Fiskalismus der liberalen Ära, welch letzterer durch Haushaltsgrundsätze, die in einen gesetzlichen Rahmen gespannt wurden, sich in besonderer Weise eingewurzelt hat und sich "wie eine ew'ge Krankheit von Geschlecht sich zu Geschlecht" forterbt.³⁾

1) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden", a.a.O. S. 130.

2) Peacock: a.a.O. S. 296/97.

3) Goethe: "Faust" I. Teil Studierzimmer (2)

§4 Die Steuer in ihrem Verhältnis zu anderen Instrumenten der Konjunkturpolitik

1. Die Steuerpolitik als notwendige Ergänzung zur Geld- und Kreditpolitik. Die Investitionen, der stabilitätspolitisch entscheidende Bestandteil des Sozialprodukts - unbestimmbare Beeinflussung des Sparvolumens durch die Zinspolitik - unbefriedigende Wechselwirkungen zwischen Geldschöpfung und Außenhandel - Indienststellung der Geldpolitik für politische Zwecke.

Unter den Maßnahmen moderner Konjunkturpolitik sind "steuerpolitische nicht die einzigen und sicher nicht die wichtigsten".¹⁾ Es sei daher schon am Anfang betont, daß konjunkturorientierte Steuerpolitik zwar "effective", jedoch "within limits" ist. "It cannot solve the problems of adjusting our²⁾ economy. but the economy cannot be adjusted without such a tax policy", oder wie Ruml meint: Besteuerungsmaßnahmen³⁾ "can clear the way and can facilitate ... they cannot give employment".³⁾ Diese Aufgabe kommt nach wie vor in erster Linie der Geld- und Kreditpolitik zu. Es wird sich aber zeigen, daß die Zentralbankpolitik in mancher Hinsicht ergänzungsbedürftig ist.

Die mangelnde Einflußnahme auf die Wirtschaftsführung des Staates wurde schon herausgestellt. Aber auch der private Konsum wird nicht oder nur ungenügend von einer Änderung der Zinssätze beeinflußt. Lediglich die ca. 25% der effektiven Nachfrage, die auf private Investitionen entfallen, unterliegen, wegen des auf freiwilliger Basis erfolgenden gleichläufigen Verhaltens der Kreditbanken, einer Kontrolle durch diskont- oder sonstige kreditpolitische Maßnahmen. Es sind also auch hier nicht in erster Linie marktwirtschaftliche Reaktionen⁴⁾ der Unternehmer auf steigende Kreditkosten - dies nur bei sehr kapitalintensiven, langlebigen Investitionen -, sondern Entschließungen der Banken, die Zuwachsraten ihres Kreditvolumens

-
- 1) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung" Bern 1947 S.133, vgl. auch Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" in "Beiträge zur empirischen Konjunkturforschung" Berlin 1950, S. 260.
 - 2) Colm: "Employment through tax policy?" in "Essays in Public Finance and Fiscal Policy" New York, 1955, S. 85.
 - 3) B. Ruml: "Tax policies for prosperity ..." a.a.O. S. 266.
 - 4) Auf das "Signalsystem" der Zentralbank hat namentlich Prof. Bernhard Pfister in seinem Vortrag vor der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V. am 28. April 1955 in Bad Godesberg über das Thema "Marktwirtschaft und soziale Sicherheit" hingewiesen. Abgedruckt in "Wir fordern eine zielklare Wirtschafts- und Sozialpolitik". Ludwigsburg 1955.

durch Verschärfung der Kreditbedingungen zu verringern, womit aber eine Begrenzung der Investitionen nur nach oben möglich ist. Selbst niedrigste Zinssätze vermögen nicht in psychologisch bedingten Depressionen die Unternehmer zu Investitionen anzureizen.

Gerechterweise muß jedoch zu dieser scheinbar engen Begrenzung des geldpolitischen Betätigungsfeldes erwähnt werden, daß gerade die Investitionen stabilitätspolitisch entscheidend sind, weil sie "die Hauptursachen der Konjunkturschwankungen bilden".^{1), 2)} Auch Prof. Terhalle stellt fest, "daß das Auf und Ab der Volkswirtschaft sich zuerst und vor allem in der Produktionsgüterindustrie zeigt und von dort aus die ganze Wirtschaft eines Industrielandes in seinen Bann zwingt".³⁾ Als Bestandteil des Volkseinkommens wirken sich kreditpolitisch manipulierte Schwankungen des Investitionsvolumens wegen der relativ konstanten Grenzneigung zum Konsum mit ungefähr gleichen Amplituden auf dem Konsumsektor aus,⁴⁾ so daß Zahlen über den Anteil der Investitionen an der Gesamtproduktion über die Bedeutung der Geld- und Kreditpolitik zur Konjunkturlenkung keinen hinreichenden Aufschluß geben können.

Dennoch ist eigentlich bereits aufgezeigt, wo die Lücken der Geld- und Kreditpolitik sind und wo die anderen Instrumente verwendet werden sollten. Die Kreditpolitik vermag nur den Eintritt des Geldes in seinen Kreislauf bei den Investitionen zu kontrollieren, sie ist aber nicht in der La-

1) Bericht der Schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 12 vgl. auch Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" a.a.O. S. 117 und die dort in Fußnote 1 angegebenen Zahlen.

2) In den Jahren 1928 (Reich) 1931 (Reich) 1955 (Bd.Rep.)
betrugen in jeweiligen Preisen:

das Volkseinkommen in Mrd.	75,373	57,458	175,600
----------------------------	--------	--------	---------

die Investitionen insgesamt (Anlageinvestitionen + positive oder negative Vorratsänderungen)	16,406	1,310	45,076
--	--------	-------	--------

Gesamtinvestitionen in % des Sozialprodukts ca.	22%	ca. 2%	ca. 26%
---	-----	--------	---------

Quelle: Stat. Jahrbuch für die Bundesrepublik, Stuttgart 1957 S. 561 u. Stat. Jahrbuch für das Deutsche Reich, Berlin, 1936, S. 502 und 507.

3) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 202.

4) vgl. Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" a.a.O. S. 118.

ge, die weitere Richtung und die Umlaufgeschwindigkeit zu bestimmen, insbesondere, ob es über die Verwendung des Einkommens zu Konsumzwecken im weiteren Kreislauf verbleibt oder ob es über freiwillige Sparentschlüsse, die nur unwesentlich durch Zinssatzänderungen beeinflusst werden, wieder aus dem Kreislauf ausscheidet und je nach "Strömungsbreite" des im Bankensystem "ein- und ausfließenden" Geldes, zumindest vorübergehend in den Banktresors verschwindet, bzw. soweit es sich um Giralgeld handelt, durch Rückzahlung von Krediten überhaupt vernichtet wird. Gerade die der freien Entscheidung der Wirtschaftssubjekte unterliegende Alternative, ob sie sparen oder konsumieren, ist die große Lücke im kreditpolitischen "Kontrollsystem", die von der Steuerpolitik geschlossen werden kann.

Früher glaubte man, daß durch Veränderung der Zinssätze allein eine Abweichung vom volkswirtschaftlichen Gleichgewicht, die sich in einer Differenz zwischen Sparen und Investieren äußert, wieder hergestellt werden könne. In Depressionen, in denen das Sparvolumen größer ist als das Investitionsvolumen, sollten niedrigere Zinsen auf der einen Seite das Überangebot an Ersparnissen beseitigen und auf der anderen Seite die Nachfrage nach Krediten zu Investitionszwecken erhöhen. Ob Zinssenkungen als ein ausreichendes Stimulanz für die Investitionen angesehen werden können ist sehr bestritten. Die Frage ist nur für den jeweiligen konjunkturellen Einzelfall zu entscheiden. Immer können aber durch ergänzende Steuererleichterungen Investitionen induziert werden, was die Erholung beschleunigt.

Was die Verringerung des Überangebots an Ersparnissen anbetrifft, so ist es heute jedoch unbestritten, daß eine Zinssenkung hierzu kein zuverlässiges Instrument ist. Manche Wirtschaftssubjekte werden - weil sie ein bestimmtes Sparziel erreichen wollen - gerade wegen der geringer werdenden

-
- 1) Hier standen sich die Vertreter der "klassischen" und der "neuen" Wirtschaftslehre diametral gegenüber. Vgl. dazu: Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" a.a.O. S. 30 u. 35 f. Der Ausbau der alten "Wartentheorie" zur Kredittheorie des Zinses ("loanable funds theory"), brachte jedoch eine weitgehende Annäherung der Standpunkte (Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung". a.a.O. S. 253/4), weil erkannt wurde, daß erstens Ersparnisse nicht die einzige Quelle der Geldkapitalbildung sind und daß zweitens, neben dem Zins auch die Größe des - nach dem Steuerabzug verbleibenden - verfügbaren Einkommens für die Höhe des Sparvolumens bestimmend ist.

Zinserträge mehr sparen als bisher.¹⁾ Andere werden sich umgekehrt verhalten, so daß der tatsächliche Effekt unbestimmt sein wird. Steuersenkungen sind jedoch Maßnahmen, bei denen der konjunkturrelle Erfolg mit größerer Wahrscheinlichkeit vorausgesehen werden kann.²⁾

Die ergänzende Regulierung der aktiven Geldmenge durch steuerpolitische Maßnahmen hat bestimmenden Einfluß auf die Güterseite. Abgesehen davon, daß die Produktion von Investitionsgütern einer differenzierteren Lenkung durch Produktions- und Aufwandssteuern unterzogen werden kann, werden auch die Produzenten von Konsumgütern, die Konsumenten und teilweise die Nachfrager des Auslandes durch die vielen steuerlichen Ansatzpunkte in allen ihren Lebensbereichen betroffen, sowohl auf der Entstehungs- wie auf der Verwendungsseite des Volkseinkommens. Durch Einkommen-, Umsatz- und Verbrauchssteuern kann nicht nur Ort und Ausmaß der Investitionen, Größe und Form des Sparvolumens, sondern auch wieviel und was verbraucht wird, gelenkt werden.³⁾ Die Gesamtheit dieser Maßnahmen gestattet darüber hinaus eine wirksame Kontrolle des Preisniveaus.

Die Invollkommenheit der Geld- und Kreditpolitik zeigt sich auch bei der Beeinflussung des Außenhandels, einer Größe, die gerade⁴⁾ in Deutschland für die Konjunkturstabilisierung recht bedeutend ist. Die ausländische Nachfrage wird in erster Linie von der Wirtschaftspolitik des Auslandes bestimmt und verhält sich der nationalen Geld- und Kreditpolitik gegenüber eher gegen- als gleichläufig. "Eine Dämpfung der Inlandskonjunktur und der Inlandsinvestitionen durch Zinssteigerung und Verknappung des Kreditmarktes, müßte angesichts der eher steigenden Auslandspreise und der starken Nachfrage auf den Exportmärkten nur die Exportexpansion noch mehr

1) Diese Erscheinung wurde schon von Gustav Cassel betont:

"Theoretische Sozialökonomie". 4. Auflage, Leipzig 1927 S. 217;
vgl. auch Keynes: "Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses
und des Geldes." Berlin 1936, S. 81.

2) Einzelheiten über steuerpolitische Konsum- und Sparbeeinflussung in
§ 12.

3) vgl. Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 260.

4) Bei einem Bruttosozialprodukt von ca. 175,6 Mrd. für das Jahr 1955 betrug die Einfuhr 33,1 Mrd., also rd. 19% und die Ausfuhr 37,4 Mrd., was ca. 21% entspricht. Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik a.a.O. S. 277 u. 561.

fördern".¹⁾

Es ist aber nicht nur die Nachfrage des Auslandes, die mit Mitteln der Geld- und Kreditpolitik nicht oder jedenfalls nicht in der gewünschten Richtung beeinflußt werden kann, sondern auch die monetären Wirkungen würden "Tendenzen zur Entspannung der Kreditmärkte ergeben, was den Restriktionsmaßnahmen entgegenlaufen müßte".²⁾ Anhaltende Ausfuhrüberschüsse bewirken also eine Machtlosigkeit der Zentralnotenbank gegen ihre eigene Geldvermehrung, die mit der gestiegenen Auslandsnachfrage auch die Inlandsnachfrage nachzieht und so bei einem Fehlen von unbeschäftigten Produktionsfaktoren den Druck auf die materiellen Produktionsgrenzen und damit auch auf die Preise erhöht. Eine expansive Kreditpolitik konnte zwar einen Zahlungsbilanzausgleich herbeiführen, dies aber nur über steigende Preise. Ist die starke Auslandsnachfrage die Folge einer inflatorischen Entwicklung im Ausland, so muß - will man die Wechselkurse, unter gleichzeitiger Vermeidung des "Importes dieser Inflation" (Röpke), beibehalten - die Steuerpolitik die zusätzlich geschaffene Geldmenge, der eine verminderte Gütermenge zur Verfügung steht, "abschöpfen", wenn mit außenhandelspolitischen Mitteln ein Zahlungsbilanzausgleich nicht erreicht werden kann.

Insbesondere in USA und England mußte die Diskontpolitik fiskalischen Zielsetzungen zugeordnet werden. Beide Staaten konnten den zweiten Weltkrieg ohne Staatsbankerott überstehen und bedienen ihre stark angestiegenen Schulden noch heute in vollem Umfang. Wenn der Schuldendienst in England mit ca. 2,5% bereits 13% der gesamten Staatsausgaben erfordert und in USA die Verhältnisse ähnlich liegen,³⁾ so liegt es auf der Hand, daß die Geld- und Kreditpolitik keinen unbegrenzten Spielraum zur Wirtschaftsstabilisierung beanspruchen kann. Die Hauptlast der konjunkturellen Lenkung lag denn auch in beiden Ländern lange Zeit bei der Finanzpolitik. Neumark erwähnt, daß in den angelsächsischen Ländern ein scharfer Konflikt zwischen Finanzministerium und Zentralbankleitung in Bezug auf Ziele und Mittel einer zweckgerechten Zinspolitik ausgebrochen ist,⁴⁾ was insbesondere beim Auftreten

1) Bericht der schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturrechten Finanzpolitik". a.a.O. S. 53

2) Bericht der schweizer Studienkommission: a.a.O. S. 53

3) Schuldenstand am 31.12.54: 27 233,8 Mill. £; Schuldendienst: 674 Mill. £ bei einem Gesamtbudget von 4 997 Mill. £. Quelle: Statistisches Jahrbuch: a.a.O. S. 126 der "Internationalen Übersichten". Die Zahlen für USA sind aus S. 133 ersichtlich.

4) Neumark: "Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik". a.a.O. S. 585.

einer Inflationsgefahr nicht verwundert. In England mußte 1957 die Politik des "billigen Geldes" mit einer starken Diskonterhöhung aufgegeben werden, weil die "narkotisierende Inflation" (Adolf Weber) auch mit einer drastischen Erhöhung der Kaufsteuern nicht mehr aufgehalten werden konnte. Aus politischen Gründen notwendige Mehrausgaben des Staates flossen überwiegend in den Konsum, so daß die Steuererhöhungen leicht über die Preise auf die Verbraucher abgewälzt werden konnten. Damit ist deutlich gemacht, daß die Steuer wegen der vielschichtigen, politischen Aufgaben der Staatsfinanzwirtschaft unter keinen Umständen die Geld- und Kreditpolitik ersetzen kann, deren einziger Zweck, die Aufrechterhaltung der Währungsstabilität, Grundlage aller Konjunkturpolitik ist und die das Hauptinstrument wirtschaftlicher Beeinflussung bleiben muß. Um dies zu gewährleisten, darf die fiskalische Orientierung der Steuern nicht in einem einseitig konjunkturell ausgerichteten Steuersystem untergehen, was den Staat verlocken müßte, im Interesse der Niedrighaltung des Schuldendienstes, bei steigender Staatsverschuldung den Zins fiskalischen Zwecken dienstbar zu machen. Der Beitrag der Steuerpolitik zur wirtschaftlichen Stabilisierung kann nur in einer Unterstützung der Notenbank in ihrem Bemühen Geldmenge und damit Investitionen, Beschäftigung und Preisniveau zu regulieren, gesehen werden. Es wäre daher nicht nur "utopisch", sondern geradezu falsch, "in absehbarer Zeit die Einführung eines ausschließlich nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten ausgerichteten ... Steuersystems"¹⁾ anzustreben.

2. Vergleichende Gegenüberstellung von Steuern und Staatsausgaben als Instrumente der Konjunkturpolitik. Unterschiedliche Bestimmbarkeit von Steuer- und Staatsausgabenwirkungen. Schwerpunkte ihres konjunkturpolitischen Einsatzes.

Auch im engeren Kreis der Instrumente staatsfinanzwirtschaftlicher Herkunft "stehen ... steuerliche Maßnahmen nicht an erster Stelle".²⁾

1) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik". a.a.O. S. 262.

2) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen über: "Organische Steuerreform", abgeschlossen am 14. Febr. 1953, Bonn, 1953 S. 18. vgl. auch Karl Konrad Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik", in "Finanzarchiv" 14. Band, Neue Folge, S. 562.

Die Steuererhebung knüpft an in Gesetzen festgelegten Tatbeständen an, die die Entscheidung der Wirtschaftssubjekte hinsichtlich Art und Ausmaß der Erwerbstätigkeit, der Tätigkeit von Umsätzen, des Verbrauchs von Einkommen, der Durchführung von Investitionen usw. beeinflussen. Durch Veränderungen in der Besteuerung wird außerdem "die verschiedene Reagibilität des Aufkommens von Steuern auf Einkünfte, wirtschaftliche Transaktionen und auf Vermögensobjekte ... erklärlicherweise ... verzerrt". Die Abschätzung der Höhe des "Abschöpfungsbetrags" ist daher bei Tarifänderungen und noch mehr bei einer Neuorientierung in der Ausgestaltung einer Einzelsteuer oder gar bei einer ganzen Steuerreform sehr schwierig, sofern es möglich ist, vorauszusagen, ob es überhaupt zu einem Plus oder Minus bei den relevanten Bestimmungsgrößen des Sozialprodukts und damit auch in den Staatskassen kommen wird. Deshalb sind Steuerreformen nicht nur als "Maßnahmen zur Erhöhung des Steueraufkommens" sondern nicht weniger auch im Hinblick auf konjunkturgestaltende Zielsetzungen selbst, ²⁾ mit einer erheblichen stabilitätspolitischen Verantwortung vorbelastet". Diese Unsicherheit, die in einer wachsenden Wirtschaft - und eine solche ist das erklärte Ziel aller staatlichen Wirtschaftspolitik - noch größer ist, klärt sich erst nach Umstellungsprozessen in Produktionsentschlüssen und Konsumgewohnheiten durch Preis-, Nachfrage- und Angebotsverschiebungen auf, die das Resultat von Überwälzungsprozessen, von Steuerumgehungs- und -vermeidungsversuchen sind. Es kommt zu Marktwirkungen, die ³⁾ sehr oft nicht vorhersehbar und konjunkturrell gar nicht erwünscht waren.

Veränderungen der Staatsausgaben dagegen sind das Resultat einer politisch gewollten, einheitlichen und zentralen Planung, die unmittelbare, wirkungsvolle und relativ sicher vorhersehbare Auswirkungen verursachen. Der Vorteil einer konjunkturorientierten Staatsausgabenpolitik gegenüber der Steuerpolitik liegt - und dies kann als Ergebnis dieses Abschnittes festgehalten werden - darin, daß sich der Staat auf die Arbeits-, Waren- und Rohstoffmärkte begibt und sich dort marktgerecht verhalten muß, während die Steuer eine Institution ist, die aus rechtsstaatlichen Gründen unter Abstraktion vom jeweiligen Tatbestand, generell geregelt werden muß und daher am Markt grob

1) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik". a.a.O. S. 264.

2) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates" a.a.O. S. 196

3) Darauf weist auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in Ziff. 50 seines Gutachtens a.a.O. hin.

mechanisch wirkt.¹⁾ Durch Staatsausgaben bleibt der Preis mit Angebot und Nachfrage funktional verbunden, seine Höhe kann vom Staat mittelbar durch Vergabe oder Zurückhaltung von Großaufträgen beeinflusst werden. Diese Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Preisbeeinflussung ist namentlich in Zeiten leicht rückläufiger Konjunktur, wenn das Preisniveau noch einen nach oben gerichteten Trend aufweist, wie es in der gegenwärtigen (Frühjahr 1958) Situation in den USA der Fall ist, stabilitätspolitisch mindestens von ebenso großer Bedeutung, wie die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen. Abgesehen davon, daß auch "ersparte Milliardenbeträge, die der Finanzminister auf Grund niedriger Preise nicht auszugeben braucht", fiskalisch und stabilitätspolitisch "schwerer wiegen als nachträglich herangeholte Steuern ..."²⁾ Dies wird von der "Neuen Wirtschaftslehre" nicht immer genügend herausgestellt.

Im ganzen ist daran festzuhalten, worauf Prof. Terhalle am angeführten Ort Seite 9, durch ein Zitat von Jecht hinweist, daß durch Variationen der Staatsausgaben, die Möglichkeiten einer konjunkturpolitischen Lenkung der Volkswirtschaft - sofern sie ausgenutzt werden - größer sind als durch einkommenpolitische Maßnahmen. Im Verlauf eines Konjunkturzyklus³⁾ wechseln zwar die Schwergewichte - in der Hochkonjunktur ist steuerliche Konsumbeschränkung wirksamer, in der Depression staatliche Arbeitsbeschaffung - der einfachste Beweis für die Richtigkeit dieser Feststellung liegt jedoch darin, daß Staatsausgaben in voller Höhe zu neuen Einkommen werden bzw. bei Unterlassung einer Ausgabe auch der Nachfrageausfall endgültig ist, während keine Gewähr dafür besteht, daß bei Steuerentlastungen eine Mehrnachfrage einsetzt oder bei Steuererhöhungen die Nachfrage in dem erforderlichen Ausmaß eingeschränkt wird.

Dieses Ergebnis kann aber - obwohl "Steuern und Verkehrswirtschaft ... geborene Gegensätze"⁴⁾ sind - die Finanzpolitik nicht von der Pflicht ent-

1) Ein Moment auf das Prof. Terhalle in: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 194 hinweist; vgl. auch Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik" a.a.O. S. 553.

2) Ein im Krieg geprägter Satz, zitiert nach Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 73

3) vgl. dazu: Ziffer 50 des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium u. S. 12 des schweizerischen Expertenberichts. a.a.O.

4) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 195.

binden, die "wirtschaftspolitische Chance" (Prof. Terhalle), die dennoch in der Besteuerung liegt, "durch Änderungen von Art und Ausmaß der Besteuerung" wahrzunehmen und "konjunkturpolitischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen", ¹⁾ insbesondere aber die "Milderung von Wirtschaftswachstumsschwankungen" ²⁾ anzustreben.

3. Die Alternative Steuer oder Kredit: Die Notwendigkeit der konjunkturpolitischen Orientierung.

Die vielberufene Alternative Steuer- oder Kreditfinanzierung einer Staatsausgabe, kann unter einem gesamtwirtschaftlichen Aspekt nicht allein nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen beurteilt werden; es wird immer auf die konkrete Konjunktursituation ankommen. Gerade die Frage ob "Rentabilität" oder "Produktivität" für die Art der Finanzierung maßgebend sein soll, zeigt, wie die einzelwirtschaftlichen Finanzierungs- mit den gesamtwirtschaftlichen Lenkungsaufgaben auf dem Gebiet der Besteuerung miteinander in Widerstreit liegen. In der Hochkonjunktur kann es erforderlich sein, sogar Kraftwerke, die sicherlich "produktiv", in der Regel sogar auch "rentabel" sind, mit Steuern zu finanzieren, während es unter Umständen in einer schweren Depression angezeigt sein kann, laufende Staatsausgaben, wie die Besoldung von Beamten, deren Tätigkeit sicherlich nicht "rentabel", in aller Regel auch nicht - im Sinne der Deckungsvorschriften - "produktiv" ist, durch Kredite zu finanzieren. Notfalls kann gedrucktes Geld, das an Arbeitslose verteilt wird, gleichgültig, ob sie "produktive" oder "unproduktive", "rentable" oder "unrentable" Notstandsarbeiten verrichten, über eine Belebung der Nachfrage nach Konsumgütern zu einer ³⁾ rascheren Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts führen, als die Finanzierung solcher "unproduktiven" Ausgaben durch Steuern.

Der alte Satz, daß Finanzierungskredite "Steuern von morgen" sind, muß sich unter einem konjunkturpolitischen Gesichtswinkel Abstriche gefallen lassen, wenn es in allgemeinen Depressionen gelingt, durch kreditfinanzierte zusätzliche Staatsausgaben, die effektive Nachfrage und damit das zu-

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, a.a.O. S. 18.

2) Neumark: "Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik", a.a.O. S. 459.

3) Darauf hat nachdrücklich Keynes in seiner "General Theory" hingewiesen, vgl. S. 111 u. S. 184.

künftige Steueraufkommen auch ohne Tarifänderungen zu erhöhen, um die erhöhten Schulden bedienen zu können.¹⁾

4. Budgetgestaltung als Instrument der Konjunkturpolitik. Finanzielle oder gesamtwirtschaftliche Stabilität? - Die fehlende Neutralisationswirkung zwischen Steuern und Staatsausgaben - Ritschls Überkonjunkturelle Finanzpolitik - Antizyklische Budgetpolitik.

In der finanzwirtschaftlichen Praxis sind Staatsausgaben und -einnahmen nur die zwei Seiten einer einheitlich gehandhabten Finanzpolitik, zur Erfüllung der dem Staat gesetzten vielfältigen Aufgaben, von denen die Stabilisierung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zwar die - historisch gesehen - zuletzt und ungewollt zugewachsene Aufgabe ist, die aber rangmäßig an erster Stelle zu stehen hätte.

Diese Einheitlichkeit, die im Interesse eines engeren finanzpolitischen Gleichgewichts notwendig ist, bringt für die Steuer eine besondere Aufgabe, wenn "gewisse Teile oder (oder: und) der Gesamtumfang des staatlichen Ausgabenbudgets primär um deswillen variiert werden, weil man auf Grund der daraus erhofften Rückwirkungen eine Gestaltung der Gesamtwirtschaftslage erreichen will, die als optimal angesehen wird, ...". "Der damit ange-deutete Funktionalzusammenhang zwischen den verschiedenen Arten der öffentlichen Ausgaben einerseits, der 'Bedarfsdeckungs-' und der 'Ordnungsfinanz' andererseits realisiert sich auf dem Wege über die Staatseinkünfte, in erster Linie: die Steuern".²⁾ Auch der Verzicht auf steuerliche Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben bedeutet eine relative Senkung der Steuerlast, die positive oder negative Stabilitätswirkungen erzeugt.

Es ist noch immer nicht Allgemeingut der praktischen Politik geworden, daß ökonomisches Können Voraussetzung ist für politisches Wollen. Diese Divergenz zwischen rein politischer Zielsetzung und ökonomischer Verantwortung zeigt sich darin, daß die Politik autonom die Ziele vorschreibt, die sich in unumstößlichen Ziffern des Finanzbedarfs konkretisiert und es Aufgabe der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist, Wege zu diesem Ziel zu

1) Näheres zu diesem Problem bei Neumark: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung ...". a.a.O. S. 653, kritisch Schmolders: "Finanzpolitik", a.a.O. S. 260/1.

2) Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 608 vgl. auch Littmann: a.a.O. S. 562.

weisen. Regierung und Parlament lassen sich oft mit volkswirtschaftlichen Argumenten nicht davon überzeugen, daß Ausgabeerhöhungen unterbleiben müssen, weil die volkswirtschaftlichen Reserven nicht vorhanden sind. Warnungen vor stabilitätspolitischen Gefahren werden bestenfalls mit dem Ruf nach Steuererhöhung beantwortet, indem man simplifizierend annimmt, durch einen ausgeglichenen Haushalt den ökonomischen Erfordernissen Genüge getan zu haben.

Das herkömmliche Budgetziel, die Regulierung des Steueraufkommens auf einem Niveau, daß gerade die Staatsausgaben gedeckt sind, kann - trotz seiner Eindeutigkeit - schon für konjunkturell "normale" Zeiten lenkungs politischen Ansprüchen nicht genügen. Es ist nicht gewährleistet, daß die expansiven Tendenzen, die von den Staatsausgaben ausgehen, durch die entgegengesetzten kontraktiven Wirkungen der Steuererhebung neutralisiert werden, um wieviel weniger für Expansions- oder Kontraktionsprozesse, in denen eine parallele Steuererhöhung bzw. -senkung die kumulative Wirkung auf Preisniveau, Beschäftigung und Volkseinkommen noch verstärken wird. Aus der Erkenntnis der nicht vorhandenen Neutralisationswirkungen zwischen Staatsausgaben und -einnahmen, die Kjeld Philip in seinem bereits zitierten Aufsatz eindeutig bewiesen hat,¹⁾ leiten die Vertreter der "Functional Finance", zu denen der genannte Autor gehört, ihre Forderungen nach ausschließlicher konjunkturpolitischer Gestaltung des Steuersystems ab.

Diese Auffassung ist jedoch bereits als unzureichend zurückgewiesen worden. Wenn Peacock sagt: Wir müssen "einem viel komplizierteren Staatshaushalt Rechnung ... tragen ... als jenem, der von der Theorie der 'Fiscal Policy' in der üblicherweise dargelegten Form unterstellt wird",²⁾ so ist das aber kein Grund, in das andere Extrem zu flüchten und festzustellen, daß "die Idee einer nach konjunkturpolitischen Erfordernissen ausgerichteten 'flexiblen' Steuerpolitik", sowohl mit der "finanzwirtschaftlichen

1) Trygve Haavelmo wies nach, daß umgekehrt auch bei Festhalten am jährlichen Budgetausgleich gesamtwirtschaftliche Expansionswirkungen erzielt werden können ("Multiplier Effects of a Balanced Budget" in "Econometrica" Bd. 13) (1945), was aber laut Samuelson nur durch eine unverhältnismäßige Ausdehnung des staatlichen Sektors möglich wäre (vgl. Samuelson; In "Income, Employment and Public Policy". Essays in Honor of Alvin H. Hansen, New York 1948, Seite 140 ff.)

2) Peacock: a.a.O. S. 297.

Haushaltspraxis" als auch mit "dem Wesen der Besteuerung ... unvereinbar" sei.¹⁾

Unabhängig davon, ob man die - eine gesamtwirtschaftliche Ausgleichspolitik erschwerende - Forderung nach jährlichem Budgetausgleich übernimmt oder nicht, ist die ressortmäßige Zusammenfassung von Staatsausgaben und -einnahmen einerseits und die kompetenzmäßige Trennung gegenüber der staatlichen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik andererseits ein institutionelles Faktum für eine betonte Eigenständigkeit der Finanzpolitik, die nur durch fallweise - und kompromißartigen Charakter annehmende - Übereinkünfte gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen zugeordnet wird. Die hiermit-gegenüber den gesamtwirtschaftlichen in den Vordergrund gerückten einzelwirtschaftlich-haushaltstechnischen Gleichgewichtsvorstellungen haben sich, begünstigt durch das Schlagwort der hausväterlichen Sparsamkeit, tief in das öffentliche Bewußtsein eingeschliffen. Es wird nicht beachtet, daß das auf diesem Weg maximal hinter dem optimal Erreichbaren zurückbleiben muß, nicht nur in konjunkturpolitischer, sondern auch auf die Dauer z.B. in sozial- und wehrpolitischer Hinsicht, um zwei Zweige zu nennen, die den Hauptteil des Budgets der modernen Industriestaaten ausmachen.

Die Erkenntnis, daß es sich beim "Geben" und "Nehmen" des Staates um Maßnahmen der allgemeinen und der wirtschaftlichen Politik handelt, daß Haushaltsüberschüsse ceteris paribus Nominaleinkommensminderung, Defizite, Einkommenserhöhung bedeuten, muß die Vorstellung ablösen, daß Mittelbeschaffung für den Staat eine "Abzweigung" vom Einkommen, Staatsausgaben ebensolche "Abzweigungen" von der realen Produktion sind. Der Staat ist gerade auch auf wirtschaftlichem Gebiet eine Fiktion und Staatsverbrauch ist nicht Verbrauch eines "anonymen Kostgängers der Wirtschaft", sondern letztlich Produktion und Verbrauch vieler einzelner und der Gesamtheit, beides geeignet, ergänzt durch eine Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung, die Gesamthöhe von Produktion und Verbrauch und damit

1) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 267, vgl. auch den Diskussionsbeitrag von Schmolders am 2. Tag der Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik - Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - in Bad Pyrmont 1950 über das Thema: "Die Problematik der Vollbeschäftigung", abgedruckt in: "Schriften des Vereins für Sozialpolitik" Neue Folge, Band 3, Berlin 1951, S. 140 ff.

von effektiver Nachfrage und Beschäftigung zu regulieren.¹⁾ Neumark weist denn auch der Haushalts- und Steuerpolitik "neben ihrer rein finanziellen Aufgabe, (sozial-) und wirtschaftspolitische Funktionen" zu, die sie "erfüllen kann und soll, wobei das Ziel einer möglichst weitgehenden Milderung der Konjunkturschwankungen und der Herbeiführung bzw. Aufrechterhaltung eines Standes maximaler Beschäftigung im Vordergrund steht".²⁾

Ritschl³⁾ will durch Errichtung eines finanzpolitischen Damms einem "Einbruch der Marktdynamik" in die Statik des öffentlichen Haushaltes vorbeugen. Das Steuersystem in seiner "überkonjunkturellen Finanzpolitik" will er so konstruieren, daß sich im Aufschwung durch Budgetüberschüsse Fonds ansammeln, die in der Depression neben sparsamster Ausgabengestaltung - er schlägt zu diesem Zweck sogar gleitende Besoldungsordnungen vor - zur Finanzierung der wichtigsten, nicht durch Steuern gedeckten und nicht aufschiebbar Staatsausgaben herangezogen werden. Trotz formaler Ähnlichkeit mit einer antizyklischen Steuerpolitik liegt darin eine eindeutige Absage an jede "Ordnungsfunktion" (Gerloff), die auf der Überzeugung gegründet ist, daß die Geld- und Kreditpolitik das einzig legitimierte und ein ausreichendes Instrument zur Stabilisierung der Volkswirtschaft sei.

Beachtet man von einem Standpunkt, der 2 1/2 Jahrzehnte später vertreten wird, die vielfältigen belastungspolitischen, rüstungswirtschaftlichen und wiedergutmachungspolitischen Aufgaben der Besteuerung, sowie die Kriegs- und Kriegsfolgelasten eines zweiten Weltkrieges, so kann man die Finanzwirtschaft des Staates mit dem besten Willen nicht mehr als "statisches System" bezeichnen, im Gegenteil, nichts ist dynamischer als die allgemeine Politik, die der Staatswirtschaft die Ziele vorschreibt und ihr das Gepräge gibt. Nicht Isolierung, sondern Integration der politischen Einzelwirtschaft in das Gesamtsystem der Volkswirtschaft ist erforderlich, um die dynamischen Kräfte des Marktes und der Politik aufeinander abzustimmen.

Prof. Terhalle ist deshalb bereits 1930 "den Zusammenhängen zwischen öffentlichen Finanzen und volkswirtschaftlichem Geschehen entschiedener nachgegangen"⁴⁾ und hat die Einflüsse "automatischer Änderungen der individuellen

1) vgl. Paulsen: a.a.O. S. 329 - 332 u. 335 f.

2) Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 635 f.

3) Ritschl: "Der Staatshaushalt in der Depression" in "Archiv für Sozialwissenschaften u. Sozialpolitik". 69.Bd. Tübingen 1933, S. 295.

4) Terhalle: "Finanzwissenschaft", Jena 1930, im Vorwort.

Steuerschuld auf die volkswirtschaftliche Stabilität¹⁾ geprüft.

Die Diskussion geht tatsächlich auch heute nicht mehr um Abschirmung oder Integration, sondern darum, ob "eine vernünftige 'Anpassung' der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben an die jeweilige Konjunktursituation und ihre Erfordernisse"²⁾ ausreichend ist oder ob die Idee eines "flexible tax-system" aufgegriffen und verwirklicht werden muß. Die Frage sei in diesem Zusammenhang erlaubt, wie weit die "Anpassungsmethode" noch von der Methode der aktiven Gestaltung entfernt ist, wenn Schmölders selbst erstere "erweitert" sehen möchte "durch einen gewissen staatlichen Krediteinsatz in Depressionszeiten und vielleicht durch eine Fondsbildung im Konjunkturaufschwung".³⁾ Damit ist doch der Übergang von der Anpassung zur Konjunkturgestaltung vollzogen, wenn man darüber hinaus der Überzeugung ist, "daß die Maßnahmen der fiskalischen Konjunkturpolitik nicht bloß nachträglich, sondern nach Möglichkeit präventiv eingesetzt werden, in dem Sinn, daß nach Möglichkeit alle staatlichen Maßnahmen, die Ausgaben oder Einnahmen bedingen, von vornherein unter dem Gesichtspunkt ihres Einflusses auf die Konjunktur geprüft werden".⁴⁾ Ob man "Fondsbildung" oder "Abschöpfung von Kaufkraft" sagt, beides ist Kaufkraftlenkung, die - nachdem beide Seiten die "Ordnungssteuer" anerkannt haben - weder eine der "Besteuerung wesensfremde Aufgabe"⁵⁾ ist, noch "willkürlich(!)" oder "von wirtschaftspolitischen Tageserwägungen diktiert" zu sein braucht. Echte sachliche Unterschiede scheinen nur in zwei Punkten gegeben zu sein:

1. Prof. Schmölders verwirft jede Art konjunkturpolitisch geplanter Steuerpolitik, ob sie nun auf halb- oder vollautomatischem Wege ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht erreichen bzw. erhalten soll und
2. ist man sich nicht⁶⁾ darüber einig, ob die Steuerpolitik nur zum "gelegentlichen Lückenfüllen" oder zur "Lenkung des Prozesses über den ganzen Zyklus"

1) Terhalle: a.a.O. S. 172

2) Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 269

3) Schmölders: a.a.O. S. 269

4) Bericht der Schweizer Expertenkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik". a.a.O. S. 58

5) Schmölders: a.a.O. S. 267

6) Haller: "Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik", in "Finanzarchiv" 12. Band, Neue Folge, Seite 179.

lus" eingesetzt werden muß.¹⁾ Eine "built-in" flexibility ist im deutschen Steuersystem teilweise, ohne daß man es wollte, bereits vorhanden. Die Progression der Einkommensteuer und die Sozialversicherungsbeiträge bewirken im Aufschwung ein Kontrahieren der Geldmenge und der effektiven Nachfrage durch Einnahmenüberschüsse, während im konjunkturellen Niedergang Einkommensteuerfreiheit für Arbeitslose und für mit Verlust arbeitende Unternehmer neben Arbeitslosenunterstützungen die Kontraktion aufhalten und im Verein mit einem gegebenenfalls erforderlichen "staatlichen Krediteinsatz" durch "Defizitfinanzierung" durch "Ausgabenüberschüsse" oder, wie man diese Erscheinung auch nennen mag, zu einem Gleichgewicht zurückführen.²⁾

Damit ist auch bereits Punkt zwei erörtert, denn man greift damit die ohnehin vorhandenen Marktwirkungen dieser ehemals aus sozialpolitischen Gründen eingeführten Institutionen auf, um sie in konjunkturpolitische Vorteile umzumünzen, wenn man den Progressionsgrad der Einkommensteuer, die Beitragsätze der Sozialversicherung und die Höhe der Arbeitslosenunterstützungen nach konjunkturpolitischen Erfordernissen in Übereinstimmung mit belastungspolitischen Überlegungen bemißt. Gerade diese Einrichtungen erlauben eine Steuerpolitik "aus einem Guß", was geeignet ist, den von der Unternehmenseite immer wieder erhobenen Vorwurf des "Steuerdirigismus" zu entkräften,³⁾ der gegen jede Art konjunkturpolitischer Steuerpolitik vorgebracht wird. Im übrigen fordert gerade der Gedanke der "built-in" flexibility, daß Steuererhöhungen und -senkungen nur parallel und in entsprechendem Ausmaß mit Ausgabenerhöhungen und -senkungen erfolgen dürfen, sobald sich das System eingespielt hat.

Diese Rücksichtnahme auf fiskalische Bedürfnisse kann ohne Preisgabe konjunktureller Zielsetzungen erfolgen, wenn nicht nur nominell die erwarteten

-
- 1) was Littmann in seinem bereits zitierten Aufsatz a.a.O. Seite 536, für die einzig zweckmäßige Methode hält, die eine relativ stabile Entwicklung erwarten läßt.
 - 2) Auch für schweizer Verhältnisse wird es als vorteilhaft empfohlen, "daß die antizyklische Wirkung des Staatshaushalts möglichst weitgehend automatisch erfolgt". "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 58.
 - 3) Zu den Begriffen "Steuerdirigismus" und "Steuerinterventionismus", Neumark: "Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik". a.a.O.

Steuereinnahmen mit den beabsichtigten Ausgabenänderungen koordiniert werden, sondern zugleich auch versucht wird, den Steuerhebel so zu betätigen, daß der durch die Steuererhöhung bewirkte zwangsweise Konsumverzicht möglichst so groß ist, wie der von den Ausgabenerhöhungen zu erwartende zusätzliche Konsum. So wäre z.B. die Finanzierung höherer Altersrenten, die fast durchweg konsumtiv verwendet werden, durch eine entsprechende Erhöhung der Erbschaftsteuer eine konjunkturpolitisch absolut falsche Maßnahme, weil Erbschaft- und andere Vermögensteuern den Konsum praktisch nicht berühren. Stellte man dagegen die Erbschaftsteuererhöhung in den Dienst einer auf Vermögensstreueung gerichteten Staatsausgabenpolitik, so wäre diese Maßnahme auch konjunkturpolitisch völlig in Ordnung.

Bei Beachtung dieser Grundsätze ist ein mit automatischen Stabilisatoren versehenes Steuersystem in der Lage - wenn nicht alljährlich, so doch im Laufe eines Zyklus - den finanzierungspolitischen Erfordernissen, die im Budgetausgleich gipfeln, wenigstens annähernd zu entsprechen.^{1) 2)}

-
- 1) Am Ende des Zyklus kann eine erhöhte Staatsschuld verbleiben, wenn der konsumbeschränkende Effekt der Besteuerung größer gewesen ist, als der durch die Wiederverausgabung der Steuererträge hervorgerufene expansive und deshalb "staatlicher Krediteinsatz" zur Nachfragestützung erforderlich war. Dies ist so lange unbedenklich, als aus dem steigenden Sozialprodukt bei gleichen Steuersätzen der Schuldendienst aus dem proportional oder gar progressiv steigenden Steueraufkommen bestritten werden kann. (vgl. Neumark: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung ..." a.a.O. S. 653, dagegen Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 260/1, dessen Einspruch offenbar auf einem Mißverständnis beruht, weil er anscheinend den Begriff "Schuldenlast" bei Neumark im Sinne von jährlichem "Schuldendienst" aufgefaßt hat.)
 - 2) Zum zyklischen Budgetausgleich sei einschränkend bemerkt, daß dies nur als ein ungefähres Ziel angesehen werden kann, denn erstens ist die Länge eines Zyklus an sich schon im voraus nicht bestimmbar und daher das Ende bei der Haushaltsplanung nicht voraussehbar, zweitens wird sie durch Maßnahmen der öffentlichen Hand selbst mitbestimmt und drittens kann der unbedingte zyklische Budgetausgleich zu einer Gefahr für das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft werden, was Gerhard Colm sehr eindrucksvoll dargelegt hat: "This rule (Budgetausgleich über einen Konjunkturzyklus) presupposes a regularity and foreknowledge of the cycle which actually does not exist. It also presupposes that over the long run a rise in the public debt would not be needed in

5. Sonstige Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik bieten Möglichkeiten, die Steuer von "Ordnungsaufgaben" zu entlasten - Notwendigkeit der Koordination aller konjunkturpolitischen Maßnahmen - Vorteile für die Finanzwirtschaft als politische Einzelwirtschaft, die sich aus der Lösung des Konjunkturproblems ergäben.

Damit ist die Liste des konjunkturlenkenden Instrumentariums der öffentlichen Hand bei weitem nicht erschöpft. Ob es um die Heranziehung junger Leute zur Wehrpflicht, um Maßnahmen des "Grünen Planes", des sozialen Woh-

support of economic growth. While it is possible, that during certain periods private expansion and absorption of credit may be adequate for the support of continuing growth, it is equally possible that at times expansion will require, that the public debt grow along with the level of total activity. If under such circumstances a budget surplus were enforced in order to repay the debt incurred during a previous recession, the expansion might be brought quickly to a halt", womit gerade das erreicht wäre, was man verhüten wollte, daher erscheint "the rule of balancing the budget over the cycle ... neither feasible, nor as a general rule desirable" (Gerhard Colm: "The federal Budget and the National Economy" mit dem Untertitel: "How to Make the Federal Budget a Better Tool of Fiscal Policy", Planning Pamphlets Nr 90, März 1955 ohne Erscheinungsort, herausgegeben von der Federal Planning Association, S. 43). Dieses Problem klingt auch in dem schweizer Expertenbericht an, in dem es als "fraglich" bezeichnet wird, "ob zwischen diesen beiden Perioden der Ausgaben- und Einnahmenüberschüsse sich einigermaßen ein Gleichgewicht herstellen läßt, wenn eine Politik dauernd hoher Beschäftigung getrieben wird. Das hängt von der Dauer und Intensität des Aufschwungs ab". "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 5 oder ein paar Seiten weiter: "Große Schwierigkeiten bringt auch die Durchführung der zyklischen Budgetpolitik darum mit sich, weil man Dauer und Ausmaß der Aufschwungs- und Rückschlagszeiten nicht von vorneherein abschätzen kann und man überhaupt nicht weiß, ob sich eine Politik hoher Beschäftigung auf die Dauer ohne Erhöhung des Gesamtniveaus der Staatsausgaben auf längere Sicht realisieren läßt", a.a.O., S. 8.

nungsbaues, der Verkehrserschließung, ja sogar der Jugend- oder Familienförderung geht, immer wird bewußt oder unbewußt, direkt oder indirekt auf die Konjunktur eingewirkt.

Gerade die Vielgestaltigkeit der Möglichkeiten zur Wirtschaftsstabilisierung sollte die Gewähr dafür bieten, daß die Steuer mit "Ordnungsaufgaben"¹⁾ nicht überlastet wird. Durch die zunehmende Anzahl von Anknüpfungspunkten, die die Steuerpolitik entwickelt hat und mit der zunehmenden Anzahl von Aufgaben, die sie außer den fiskalischen und konjunkturellen zugleich übernahm, wuchs auch der Grad der Empfindlichkeit dieses Instruments. Die Wirkungen von Einkommen- und Verbrauchssteuersätzen bis über 50%, von Umsatzsteuersätzen, die je nach Anzahl der Produktionsstufen bis zu 20% erreichen und diejenigen einer Unzahl anderer Steuern, sind bei ihrer wechselseitigen Abhängigkeit nicht mehr bestimmbar. Der Staat als "Mitgestalter des großen und vielgliedrigen Baues der Volkswirtschaft"²⁾ wird seiner Aufgabe als "Sachwalter des Gesamtwohls"²⁾ in vieler Hinsicht nicht mehr gerecht, wenn er Entwicklungen auslöst, die ihm selbst unerwünscht sind.

Deshalb ist es notwendig, daß "die Tätigkeit aller staatlichen Organe, die einen Einfluß auf die ... Volkswirtschaft ausüben, auf die konjunkturpolitischen Ziele ausgerichtet"³⁾ und "im einzelnen gut dosiert, harmonisch aufeinander abgestimmt und im richtigen Zeitpunkt angewendet werden"⁴⁾. Es könnte sonst der Fall eintreten, daß konjunkturpolitische Zielsetzungen der Zentralbank durch ausschließlich nach bedarfsdeckungspolitischen Gesichtspunkten orientierte finanzpolitische Bestrebungen neutralisiert werden. Letzten Endes wird es auch "mit der Steigerung der verhältnismäßigen Steuerlasten" fiskalisch immer wichtiger, "die Besteuerung nicht als eine mehr oder minder einseitige Ressortsache, sondern eine in gewissem Umfang³⁾ gemeinsame Angelegenheit aller Wirtschaftsministerien (zu) behandeln ..."

1) analog dem Gerloff'schen Begriff der "Ordnungsfinanz" und der "Ordnungssteuer".

2) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 8.

3) Schweizer Expertenbericht: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 8.

4) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 259

vgl. auch den schweizer Expertenbericht: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 6.

5) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 159/60.

Gelingt es aber, durch sinnvolle Abstimmung aller relevanten Maßnahmen gesamtwirtschaftliche Beschäftigungs- und Preisschwankungen zu begrenzen, so wäre dies nicht zuletzt auch ein Vorteil für die Finanzwirtschaft als Einzelwirtschaft. Da die Kaufkraft der Rechnungseinheit (D=Mark) im Zeitablauf nur geringen Veränderungen unterläge, würde gegebenenfalls das Rechnen bei der wirtschaftlichen Führung der Staatsgeschäfte erleichtert. Die Höhe der Ausgaben für die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben würde sich kaum verändern und die zyklischen Schwankungen im Steueraufkommen – ein Moment, das den Verantwortlichen für einen jährlich ausgeglichenen Staatshaushalt besonderes Kopfzerbrechen bereitet – wären beseitigt.¹⁾ Dazu genügt aber nicht eine "vernünftige Anpassung", sondern es ist "aktive Finanzpolitik" erforderlich, die keineswegs mit "fortgesetzter defizitärer Budgetpolitik"²⁾ gleichgesetzt werden darf.

1) vgl. dazu die Ausführungen im Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium über "Organische Steuerreform" a.a.O. S. 13 im Punkt 3: "Die organische Steuerreform und die Ergiebigkeit des Steuersystems".

2) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 269.

II. K A P I T E L

Institutionelle Hindernisse auf dem Weg zum konjunktur-

politischen Einsatz der Steuer

§5 Die einzelwirtschaftliche Finanzierungs- und die gesamtwirtschaftliche Lenkungs Aufgabe

1. Widerstreit der Zielsetzungen in der steuerpolitischen Willensbildung:
Veränderungen im Steueraufkommen als Mittel zum Zweck und als Selbstzweck - Mehrung und Stabilisierung des Volkseinkommens als Schnittpunkt fiskalischer und konjunkturpolitischer Zielsetzungen.

Die Wirtschaft des Staates wird als politische Einzelwirtschaft einerseits von der Volkswirtschaft getragen, so daß bessere Erfüllung der Staatsaufgaben nur insoweit möglich ist, als sich die Volkswirtschaft auf lange Sicht als tragfähig erweist, andererseits gestaltet die Staatswirtschaft selbst - vermöge ihrer Eigenart und ihres Gewichts - in ganz besonderem Maße mittels der Besteuerung die Volkswirtschaft. Aus diesem Grund müssen die finanzierungs- und konjunkturpolitischen Auswirkungen bei jeder Besteuerungsmaßnahme so gegeneinander abgewogen werden, daß bei weitestgehender Erreichung des fiskalischen Zieles gesamtwirtschaftliche Nachteile oder gar Gefahren möglichst vermieden werden.

Dies ist nur so schwer, weil die Realisierung der "zum Teil völlig neuartigen Aufgaben ... schon im einzelnen nicht einfach ist, die aber als ganzes rationell und widerspruchsfrei zu bewältigen, ein außerordentlich schwieriges und komplexes Problem darstellt, um dessen Lösung ... noch immer gerungen wird".¹⁾ Nur das eine steht zweifelsfrei fest, daß die ehemals höchste Zielsetzung der Besteuerung, die Bereitstellung ausreichender Mittel zur Deckung des Staatsbedarfs, seit Schäffle, spätestens aber seitdem Höhe und Verteilung der Staatsausgaben selbst zum konjunkturpolitischen Problem geworden sind, wegen der tiefgreifenden marktwirtschaftlichen Wirkungen der hohen Staatsausgaben und der angespannten

1) Neumark: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung". a.a.O. S. 609.

Steuerschraube, stark relativiert worden ist.

Geplante Änderungen in der Besteuerung entspringen immer einem aktuellen Bedürfnis. Welcher Art dieses Bedürfnis auch sein mag - finanz-, konjunktur- oder sozialpolitischer Art -, die erste Frage aller bei der Ausarbeitung Beteiligten und Interessierten ist die nach der Änderung im Steueraufkommen, auch wenn sich dahinter die verschiedensten Zielsetzungen verborgen. Karl Konrad Littmann¹⁾ glaubte diese unterschiedliche Zielsetzung so formulieren zu können, daß bei fiskalischer Betrachtung von einem gegebenen Volkseinkommen ausgegangen werde und das Steueraufkommen die abhängige Variable, d.h. die zu beeinflussende Größe sei, während der Konjunkturpolitiker gerade umgekehrt das Steueraufkommen als Datum und die Entwicklung des Volkseinkommens als die zu beeinflussende Größe betrachte. Diese - prima facie - bestechende Formulierung ist als Annahme für das Durchdenken ~~abstrakt~~theoretischer Gedankenmodelle sehr fruchtbar, sie kann aber als Ausgangspunkt für die Gestaltung des Finanz- und Wirtschaftsgeschehens nicht aufrecht erhalten werden. Beide, nicht nur der Finanz- sondern auch der Konjunkturpolitiker, erstreben mit der Steuergesetzänderung eine Manipulierung des Steuerertrages. Es kann keine Rede davon sein, daß der Konjunkturpolitiker ein gegebenes oder erwartetes Steueraufkommen als Datum hinnimmt und daraus die Konjunkturerwartungen ableitet, sondern sein Ziel ist es gerade durch bestimmte Veränderungen des Steueraufkommens die Beschäftigung, das Preisniveau, den Konsum, die Investitionen, die Zahlungsbilanz oder das Volkseinkommen als ganzes zu beeinflussen. Er will nicht sein Werkzeug für die Konjunkturgestaltung als gottgegeben aus der Hand des Finanzministers hinnehmen, sondern an der Schaffung aktiv beteiligt sein, weil schon durch die Gestaltung des Steuersystems die Voraussetzungen für die marktwirtschaftlichen Reaktionen geschaffen werden. Der wesentliche Unterschied zwischen fiskalischer und konjunktureller Zielsetzung liegt vielmehr darin, daß finanzierungspolitisch gesehen die Aufkommensänderung im Vordergrund steht und die Konjunkturerwartungen als "Nebenprodukt" in Erscheinung treten, während in konjunkturpolitischer Sicht die Marktwirkungen als das eigentliche Ziel angesehen werden, die Steuererträge aber nur als "Wirkstoff" fungieren, der in bestimmter Menge gewonnen werden muß, um weitergehende Ziele zu erreichen.

Beide Blickrichtungen treffen aber dort wieder aufeinander, wo die fiskalische Zielsetzung auch die Mehrung und Stabilisierung des Volkseinkommens

1) Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik", a.a.O. S. 539.

als Pflege ihrer wichtigsten Finanzierungsquelle sieht und die Konjunkturpolitik anerkennt, daß es staatspolitische Aufgaben gibt, die grundlegend für die Existenz des Staates und damit der sozialen Marktwirtschaft selbst sind, bei deren Erfüllung wirtschafts- und konjunkturpolitische Nachteile vorübergehend in Kauf genommen werden müssen. Diese Einschränkungen, denen beide Zielsetzungen unterworfen sind, wird dem staatspolitisch orientierten Finanzpolitiker in seinem eigenen Interesse leichter fallen als dem Konjunkturpolitiker, weil ersterer bei der heutigen starken Anspannung aller bedeutenden Steuern die volkswirtschaftlichen Grenzen vor Augen hat und ständig darum ringen muß, trotz der erforderlichen Aufkommenssteigerung diese Grenzen nicht zu überschreiten. Der Konjunkturpolitiker verlangt dagegen in heute zunehmendem Maße den uneingeschränkten Vorrang ökonomischer vor politischen Zielsetzungen. Er kann genügend Beispiele aufzählen, in denen Staaten, die "über ihre Verhältnisse leben", in schwere wirtschafts- und konjunkturpolitische Krisen gebracht wurden. Die eingangs erwähnten Länder England und Frankreich sind Beispiele dafür, daß es auf die Dauer gesehen keine höher einzuschätzenden Ziele politischer Art gibt - auch wenn sie den staatlichen Schutz oder die sozialpolitische Gerechtigkeit betreffen - die auf die Dauer unter Mißachtung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und -willigkeit verfolgt werden können. Sehr schnell entwickelt sich ein Kampf, der um ein finanz- oder volkswirtschaftliches Gleichgewicht geführt wird, zu einem Kampf um die politische Stabilität.

2. Konjunkturpolitische Konstruktion des Steuersystems. Konjunkturelle und fiskalische Anforderungen - gesamtwirtschaftliche oder staatsfinanzwirtschaftliche Stabilität.

Es liegt auf der Hand, daß mit dem Hinweis auf die volkswirtschaftlichen Grenzen des "Fiskalismus" einerseits und mit der Erinnerung an staatspolitische Aufgaben, die die öffentliche Hand ohne Rücksicht auf die volkswirtschaftliche Stabilität zu erfüllen hat andererseits, kein praktisch brauchbarer Maßstab, weder für die Regulierung des Steueraufkommens in toto, noch für die Gestaltung einzelner konkreter steuerpolitischer Maßnahmen gegeben ist. Dies bleibt eine Aufgabe der konstruktiven Gestaltung des ganzen Steuersystems.

Ein vorzüglich konjunkturpolitisch orientiertes Steuersystem muß das Hauptgewicht auf solche Steuern legen, deren Gegenstand und Bemessungsgrundlage möglichst stark und rasch auf Konjunkturschwankungen reagieren. Hinzu muß kommen, daß sich diese Veränderungen möglichst unmittelbar in den Steuerer-

trägen niederschlagen.

Ein Steuersystem, in dem die Einkommen- und Gewinnsteuern ein größeres Gewicht haben, ist fiskalisch konjunkturrempfindlicher, aber konjunkturpolitisch geeigneter als ein solches, das überwiegend aus Verbrauchs- oder gar Objektsteuern besteht, dafür aber ein stabileres Steueraufkommen gewährleistet.

Ein Vergleich der fiskalischen mit der konjunkturpolitischen Betrachtungsweise zeigt, daß je "krisenfester" der Ertrag einer Steuer ist, um so nachteiliger die Auswirkungen auf die Bestimmungsgrößen des wirtschaftlichen Gleichgewichts sind. Dies ist keineswegs Überraschend, wenn man beachtet, daß Krisenfestigkeit des Steuerertrags nur erreicht werden kann, wenn erstens die Häufigkeit der Verwirklichung des Steuertatbestandes im Konjunkturverlauf möglichst gleich bleibt und zweitens eine Bemessungsgrundlage gewählt wird, die im Konjunkturverlauf keinen oder nur geringen Veränderungen unterliegt. Andererseits können aber letztlich alle Steuern auf die Dauer nur aus dem - im Konjunkturverlauf Schwankungen unterliegenden - Volkseinkommen bezahlt werden.

Als Faustregel für konjunkturpolitisch "gute" Steuern kann deshalb gelten, daß die individuelle Gesamtsteuerschuld möglichst stark und gleichläufig ohne Steuertarifänderungen mit den Konjunkturbewegungen schwanken muß.

Als bloße Aufgabe der Steuerkonstruktion wäre dieses Problem sicherlich zu lösen. Aber gerade ein stark schwankendes Steueraufkommen trägt eine große Unsicherheit in die finanziellen Dispositionen des Staates, so daß vom fiskalischen Standpunkt aus ein möglichst stabiles Steueraufkommen erwünscht wäre. Regressiv wirkende Ausgabesteuern und noch mehr Besitzsteuern sind denn auch in der Depression die Haupteinnahmequellen der öffentlichen Hand.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich eine gewisse Paradoxie. Auf der einen Seite wird ein konjunkturrempfindliches Steueraufkommen als besonders geeignet zur Konjunkturlenkung, aber als Quelle möglicher finanzieller Instabilität angesehen bzw. ~~sichert umgekehrt~~ ein stabiles Steueraufkommen am ehesten die Erfüllung der Staatsaufgaben, während es die Konjunkturschwankungen verschärft, auf der anderen Seite sollte man als unvoreingenommener Beobachter doch glauben, daß gesamtwirtschaftliche Stabilität am ehesten erreichbar ist, wenn für die weitaus größte Einzelwirtschaft - den Staat - eine gleichgewichtige Wirtschaftsführung möglich wäre.

In diesem Widerspruch zeigt sich die Notwendigkeit des aktiven konjunkturpolitischen Einsatzes der Finanzpolitik. Der Widerspruch wird nämlich um so

größer, je mehr man die Dinge treiben läßt und die Steuer ausschließlich bedarfsdeckungspolitisch orientiert, er wird aber um so geringer, je mehr es gelingt, das Auf und Ab im Wirtschaftsgeschehen abzuflachen. In einer "konjunkturlosen" Wirtschaft werden schließlich das einzelwirtschaftlich-haushaltstechnische und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zusammenfallen.

Dies ist nur daraus zu verstehen, weil "das Steuersystem eines Landes ... nicht nur das mehr oder minder erzwungene Ergebnis der Wirtschaftsstruktur" und vielleicht noch mehr¹⁾ der wirtschaftlichen Konjunktur, "sondern selbst auch teilweise Ursache"¹⁾ beider ist.

Daraus hat denn auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft die Konsequenz gezogen und in Ziffer 38 seines Gutachtens gefordert, "die Steuersysteme ... darauf zu untersuchen, welche Elemente in ihnen enthalten sind, die zu einer Verschärfung der Konjunktur beitragen können"²⁾. Beseitigte man diese - sofern nicht übergeordnete andere Gesichtspunkte entgegenstehen - so muß vielleicht vorübergehend auf ein fiskalisches Höchstmaß im Steueraufkommen verzichtet werden, auf die Dauer werden aber die geringeren Konjunkturbewegungen auch fiskalisch von größerem Vorteil sein.

Nicht nur Kopfsteuern, sondern auch Objektsteuern, die sich nach gleichbleibenden Einheitswerten bemessen (z.B. Grundsteuer, Gewerbesteuer, Sollertragssteuer, Vermögensteuer usw.) sind deshalb zur Konjunkturlenkung ungeeignet. Sie verschärfen bei fehlenden oder kleiner werdenden Erträgen die Depression, nicht nur weil die Steuer in dieser Phase ganz oder teilweise aus dem Kapital bezahlt werden muß, oder zumindest wegen der geringer werdenden Produktion die Stückkosten erhöht, sondern auch, weil kein Anreiz geboten wird zur Vermeidung des Steuertatbestandes, das einzelwirtschaftliche Verhalten so zu ändern, daß sich daraus konjunkturpolitisch günstige Wirkungen ergeben. Umgekehrt verleiten sie in der Hochkonjunktur wegen des geringer werdenden Stückkostenanteils, der auf diese Steuern entfällt, gerade wenn die Steuerlast sehr groß und der Steuervorteil beachtlich ist, die Produktion noch weiter auszudehnen und Überkapazitäten zu schaffen, die den Keim des konjunkturellen Niedergangs in sich tragen. Zumal wenn beachtet wird, daß die Bemessungsgrundlage, der Einheitswert usw. mit einer erhebli-

1) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 159

2) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium: "Instrumente der Konjunkturpolitik ..." a.a.O. Diese konjunkturpolitisch störenden Elemente sind namentlich in den Ziffern 39 und 41 des Gutachtens aufgeführt.

chen zeitlichen Verzögerung durch Neufestsetzung erhöht wird, also in eine Zeit fallen kann, in der der Scheitelpunkt des Aufschwungs bereits überschritten ist.

Soweit die hier zur Debatte stehenden Steuern den Gemeinden zufließen (Gewerbe- und Grundsteuern, eventuell auch irgendwelche Kopfsteuerartigen Abgaben), ist es nicht angebracht, durch Änderungen des Anknüpfungspunktes oder durch sonstige besteuerungstechnische Verfahren das Steueraufkommen der Konjunktursituation anzupassen, weil unter diesen Umständen die Ausübung des Selbstverwaltungsrechts in der Depression bei fehlenden Steuererträgen in Frage gestellt wäre.

3. Die Einhaltung eines "Gleichgewichtspfad" in einer wachsenden Wirtschaft.
Wachstumsquote des Sozialprodukts und des Steuerertrages. - Wer ist Träger des wirtschaftlichen Wachstums? - Die hemmende Wirkung einer starken Steuerbelastung für die Wachstumskräfte. - Zyklische oder jährliche Anpassung zwischen Volkseinkommens- und Steuerertragssteigerung.

Besondere Schwierigkeiten bringt die Feststellung und Einhaltung eines wirtschaftlichen Gleichgewichts in einer wachsenden Wirtschaft mit sich. Ist in das Steuersystem eine gewisse stabilisierende Automatik durch Steuerprogression und Arbeitslosenversicherung eingebaut, so müßte bei Einhaltung eines einmal gewonnenen Gleichgewichts das jährliche Steueraufkommen entsprechend der Wachstumsquote, die in der Regel zwischen 3 und 5% liegt - aber erst nach langjährigen Beobachtungen festgestellt werden kann -, steigen. Damit soll nicht behauptet werden, daß eine Volkswirtschaft einen "Gleichgewichtspfad" einhält, wenn die Veränderungsraten des Volkseinkommens und der Steuererträge gleich sind. Ob eine solche parallele Wachstumsquote der Steuererträge "richtig" oder "falsch" ist, hängt entscheidend davon ab, von wem das Wachstum einer Volkswirtschaft getragen wird. Namentlich in den USA war es zeitweise der Fall, daß nur durch defizitfinanzierte Staatsausgaben eine Aufwärtsentwicklung gewährleistet war. Wie ist es aber, wenn sich daran etwas ändert, wenn die private Wirtschaft selbst zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung werden will? Mit der Forderung, daß dann das Staatsbudget ausgeglichen werden muß, ist nicht viel gesagt. Es genügt nicht, die Staatsausgaben so einzuschränken, daß volle Deckung durch Steuern gegeben ist. Damit werden zwar die Expansionskräfte im öffentlichen Sektor vermindert, aber bei gleichbleibenden Steuerlasten die Antriebskräfte im privaten Sektor nicht stimuliert. "Nicht mehr bestimmt die Leistungsfähigkeit die

Steuern sondern umgekehrt, die Steuern die Leistungsfähigkeit, Liquidität und Rentabilität der Betriebe¹⁾.

Aber gerade diese Feststellung von Schmölders ist ein Beweis dafür, daß durch "incentive taxation" die Unternehmerinitiative aktiviert werden muß, weil eine fühlbare Steuerentlastung aus fiskalischen Gründen nicht möglich ist. Daraus gerade den umgekehrten Schluß zu ziehen und die Forderung aufzustellen, es müsse "das Steuersystem ... zunächst einmal wirtschaftspolitisch neutral"²⁾ gemacht werden, ist nicht angebracht, denn abgesehen davon, daß es eine "wirtschaftsneutrale" Steuer nicht gibt und nicht geben kann, geht die lähmende Wirkung - soweit sie überhaupt vorhanden ist - nicht von der Verfolgung stabilitätspolitischer Ziele in der Besteuerung aus - sie sollen ganz im Gegenteil dieser Erscheinung Rechnung tragen -, sondern von der absoluten Höhe der Steuerlast, die aber nicht gesenkt werden kann.

Bahnt sich also insbesondere durch technische Fortschritte eine Tendenz zur Aktivierung privater Unternehmertätigkeit an, die sich in einer Änderung der Investitionsneigung ausdrückt, so würde eine gleichbleibende Steuerbelastung wegen der Progressivität der Steuersätze diese durchaus gesunde Entwicklung unterdrücken. Um dies zu vermeiden, genügt es nicht, Investitionen steuerlich zu erleichtern, denn durch Investitionen werden erst die Voraussetzungen für eine bessere Versorgung des Marktes mit Konsumgütern geschaffen. Es muß eine steuerliche Entlastung des Konsums hinzutreten, um die effektive Nachfrage zu stärken und so zu gewährleisten, daß vergrößerte Kapazitäten auch ausgenutzt werden. Abweichungen vom "Gleichgewichtspfad" können wegen der relativ geringen Wachstumsquote eines Jahres, bei laufender Beobachtung nie so stark ins Gewicht fallen, als wenn eine betont antizyklische Steuerpolitik betrieben werden würde, bei der nicht am Ende eines Jahres, sondern erst am Ende eines Zyklus Disproportionalitäten zwischen der Wachstumsquote des Volkseinkommens und des Steuerertrags einerseits und der Schuldenlast auf der anderen Seite, hervorträten. Ergäbe sich erst am Ende des Zyklus³⁾ die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen zur Wiederherstellung der gestörten finanzpolitischen Stabilität, so müßten sie wesentlich gravierender und konjunkturell gefährlicher sein, als wenn versucht wird, jährlich ein gewisses Maß von Übereinstimmung zwischen gesamtwirtschaftlichem und finanzwirtschaftlichem Gleichgewicht herzustellen.

1) Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 268

2) so Schmölders in seinem Diskussionsbeitrag bei der Tagung des Vereins für Sozialpolitik, a.a.O. S. 142.

3) vgl. Colm: "The Federal Budget and the National Economy", a.a.O. S. 43.

Auch dies ist also eine bedeutsame Einschränkung für eine Budgetpolitik, die betont an einem zyklischen Ausgleich orientiert ist. Man denke nur daran, daß z.B. in einem 7-jährigen Zyklus bei einer durchschnittlichen Wachstumsquote von nur 4% am Ende eine Erhöhung des Sozialprodukts von fast 30% festzustellen wäre. Es darf wohl als so gut wie ausgeschlossen gelten, daß es der staatlichen Wirtschaftsführung gelänge, am Ende des Zyklus die Wachstumsquote des Steueraufkommens, der Staatsverschuldung und der Staatsausgaben, dieser Entwicklung so angeglichen zu haben, daß man von einem unbedingten zyklischen Budgetausgleich sprechen könnte. Dies um so weniger, wenn man in Rechnung stellt, daß sich in einer möglicherweise vom allgemeinen Zyklus verschiedenen Aufeinanderfolge, der Staat und die private Wirtschaft als Träger der Wachstumskräfte ablösen und dazu einmal das private, das andere Mal das öffentliche Kreditvolumen stärker wachsen muß.

4. Konjunkturanpassende oder -gestaltende Steuerpolitik? Die unterschiedlichen Auffassungen in der Literatur - Gleichberechtigung beider Betrachtungsweisen.

Sieht man die Literatur zum vorliegenden Problem durch, so fällt eine gewisse Zweiteilung schon in den Titeln der einzelnen Beiträge auf. Die eine Gruppe der Verfasser strebt eine "konjunkturbewußte", eine "konjunkturorientierte" oder eine "konjunkturgerechte" ¹⁾ Steuer- bzw. Finanzpolitik an, die andere Gruppe ist zwar in der Titelgebung ihrer Beiträge weniger einheitlich, ihre Gemeinsamkeit besteht jedoch in der instrumentalen Betrachtung der Steuer als Mittel aktiv gestaltender Konjunkturpolitik. ²⁾ Darin zeigt sich nicht etwa ein mehr oder minder zufälliger Unterschied in der Formulierung, das liegt vielmehr in der wesensverschiedenen Grundhaltung der Autoren gegenüber der Steuer.

In etwa könnte man die Grenzziehung so vornehmen, daß man zur ersten Gruppe diejenigen Autoren rechnet, die sich gegen jeden irgendwie gearteten finanzpolitischen Konjunkturplan wenden. Sie bejahen zwar die Nützlichkeit der Steuer zur Stabilisierung der Wirtschaft, sie beschränken sich aber darauf, zu fordern, daß die Steuererträge möglichst gleichläufig und möglichst prompt

1) siehe im Literaturverzeichnis die Beiträge von Werlé, Timm und den schweizer Expertenbericht.

2) z.B. bei Coim, Neumark, Mombert, Haller, Littmann, Zweifel und bei dem Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums.

mit der Konjunktur schwanken, sie bejahen auch teilweise ein progressiv ausgestaltetes Steuersystem, aber sie wollen eben "nur" anpassen, während die zweite Gruppe - auf einen Nenner gebracht - lenkend nach einem vorgefaßten Plan in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen will, entweder durch von Fall zu Fall möglichst rasch getroffene Steueränderungen (der Tarife, der Bemessungsgrundlage oder der sonstigen Ausgestaltung) oder durch eine voll- bzw. halbautomatische Flexibilität der Steuersätze. Es wird dabei zumeist übersehen, daß sich die Diskussion auf zwei verschiedenen "Ebenen" abspielt und daß es sich daher in Wirklichkeit um eine doppelte Aufgabe der Steuerpolitik handelt. Auf der "höheren Ebene" geht es darum, zusammen mit anderen Konjunkturinstrumenten global Beschäftigungs- und Geldwert-schwankungen in der gesamten Volkswirtschaft durch aktiv gestaltende Konjunkturpolitik mit "makrofiskalischen" Mitteln (Schmölders) möglichst zu verhindern, was gleichsam Vorbedingung für die reibungslose Abwicklung aller staatlichen und privaten Wirtschaftsführung ist. Die konjunkturpolitische Zielsetzung tritt auf dieser Ebene gleichberechtigt neben die fiskalische oder belastungspolitische. Weil aber auf dieser Stufe "die steuerliche Wirtschaftslenkung tatsächlich mehr Prämierung als 'Bestrafung' ist, trägt sie in sich selbst schon die Grenzen für ihre Anwendung".¹⁾ Auf der "niederen Ebene" soll mit der Erfüllung jeder finanzpolitischen Einzelmaßnahme "ein Stückchen" anpassende - wenn man will - "mikrofiskalische" Konjunkturpolitik betrieben werden. Erfordert z.B. die Sozialreform oder die Aufrüstung höhere Staatsausgaben, so kann die Finanzierung auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Abgesehen von der Alternative Steuer oder Kredit, gibt es auch für eine steuerliche Finanzierung noch die verschiedensten Möglichkeiten. (Einführung neuer oder Erhöhung alter Steuern, Änderung des Steuergegenstandes oder des besteuerten Personenkreises, Tarif-änderung oder sonstige Änderung in der Ausgestaltung dieser oder jener Steuer). Eine davon wird einer gegebenen Konjunktursituation am meisten entsprechen oder doch am wenigsten widersprechen. Die Vermengung beider Problemkreise geschieht nur deshalb so häufig, weil die konjunkturgestaltenden und die anpassenden Aufgaben häufig zeitlich zusammenfallen und deshalb Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nur selten eindeutig auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden können.

1) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 203.

§6 Widersprüchliche fiskalische und konjunkturpolitische Zielsetzungen bei der Ausgestaltung einiger Abgaben

1. Die Konstruktion der allgemeinen Einkommensteuer in konjunkturpolitischer Sicht. - Konjunkturpolitische Vorteile der unterschiedlichen Belastung einzelner Einkünfte - ihre unterschiedliche Konjunkturreagibilität - der Tarif als Maßstab für die Einheitlichkeit der Belastung.

Wenn durch Darlegung des Für und Wider in der einschlägigen Literatur als Ergebnis immer wieder eine maßvolle steuerpolitische Konjunkturbeeinflussung empfohlen wird, so kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß die konkreten finanzierungs- und konjunkturpolitischen Ziele bei der Ausgestaltung der einzelnen Steuern oft so weit auseinander liegen, daß ihnen nicht gleichzeitig näher gekommen werden kann. Die Einkommensteuer, eine der großen Abgaben, die in alle Lebensbereiche von fast jedem Wirtschaftssubjekt eingreift, bietet eine Fülle von Beispielen, wie schwer es in der Kunst der Steuerkonstruktion ist, die heterogenen Ziele "unter einen Hut" zu bringen.

Belastungspolitische Gesichtspunkte zwingen im Interesse der Steigerung des Aufkommens, die Einkommensteuer personal auszugestalten, d.h. der Leistungsfähigkeit des einzelnen anzupassen, die im Konjunkturverlauf den größten Schwankungen ausgesetzt ist. Diesem Ziel müssen aber auf der anderen Seite bedeutende konjunkturpolitische Wirkungschancen geopfert werden. Die Zusammenfassung aller wirtschaftlichen Erträge einer Person zum Einkommen und die einheitliche Tarifgestaltung, ganz gleichgültig aus welcher Quelle diese Erträge stammen, bringt eine konjunkturell orientierte Steuerpolitik um die einzigartige Möglichkeit durch Differenzierung der Steuersätze bestimmenden Einfluß auf Struktur und Konjunktur einer Volkswirtschaft auszuüben.

- 1) Das hierfür prädestinierte und früher auch in England und Frankreich eingeführte Schemulensystem, wird aus übergeordneten erhebungstechnischen und belastungspolitischen Gründen vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 23 abgelehnt, dafür wird aber wenigstens die unterschiedliche steuerliche Belastung von Einkommen und betrieblichen Gewinnen, die durchaus befriedigend lenkungspolitische Aufgaben erfüllen könnte, mit Nachdruck gefordert. Auch Littmann setzt sich für eine getrennte Besteuerung von Einkommen aus abhängiger Arbeit und solchen aus betrieblichen Überschüssen ein. Littmann: "Zur Problematik konjunkturgehaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik", a.a.O. S. 554.

Wenn nämlich "der Grad der Konjunkturreagibilität des Einkommens, ceteris paribus, in starkem Maße von seiner quellenmäßigen Zusammensetzung abhängt",¹⁾ dann müßte es möglich sein, durch unterschiedliche steuerliche Erfassung der einzelnen Einkünftearten einen wesentlich bestimmenderen Einfluß auf das Konjunkturgeschehen auszuüben, als dies bei der derzeit in Deutschland bestehenden Einkommenbesteuerung möglich ist.

Die Einkünfte aus Immobilien und aus Kapitalerträgen sind im Konjunkturverlauf wohl am stabilsten. Letztere deshalb, weil auch die Dividendenausüttungen in zunehmendem Maße möglichst gleichmäßig im Konjunkturverlauf gehandhabt werden. Es liegt aber auf der Hand, daß diese "Dividendenstabilisierungspolitik" völlig von der Gewinnbesteuerung der Aktiengesellschaften abhängig ist.

Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sind zwar sehr reagibel, wegen der weitgehend fiktiven Bemessungsgrundlage ist aber das Steueraufkommen relativ stabil.

Die Einkünfte aus abhängiger Arbeit nehmen eine gewisse Zwischenstellung ein, weil die Beschäftigung von Beamten und Angestellten im Konjunkturverlauf weit weniger schwankend ist als die von Arbeitern. Neumark weist darauf hin, daß die Tätigkeit der Gewerkschaften in Depressionszeiten "einen stabilisierenden oder²⁾ doch zumindest retardierenden Einfluß auf die Lohnentwicklung ausübt". Es ist aber zumindest zweifelhaft, ob diese günstigen Einflüsse auch hinsichtlich der Konjunkturentwicklung bestehen. Die Lohnstarrheit nach unten ist weitgehend Ursache für die große Arbeitslosigkeit in der Depression. Diejenigen, die das Glück haben, auch in dieser Phase noch beschäftigt zu sein, zahlen aber bei unveränderten Steuersätzen auch gleichbleibende Steuern. Zu dem Nachfrageausfall der Arbeitslosen kommt also noch der Nachfrageausfall durch den Steuerabzug bei den noch Beschäftigten. Während es doch offensichtlich günstiger wäre, wenn an Stelle der gänzlichen Freistellung von Arbeitskräften die Löhne entsprechend reduziert werden könnten. Wegen der Progression des Tarifs wäre der Steuerausfall relativ größer als der Einkommensrückgang, was konjunkturell erwünschter wäre. Legt man den z.Zt. in Vorbereitung befindlichen Tarifvorschlag mit seinen verhältnismäßig hohen Freigrenzen zugrunde, so würde das Steueraufkommen bei allgemeiner Lohnsenkung in der Depression aus dieser Einkünfteart sogar so stark fallen, daß zumindest fast alle Arbeiter und kleineren Angestell-

1) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 121

2) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 123

ten steuerfrei werden, dafür aber ihren Arbeitsplatz behalten könnten. Auch der fiskalische Nachteil wäre nicht so groß, als es den Anschein hat, weil auf der Ausgabenseite große Beträge für Arbeitslosenunterstützung eingespart werden könnten. Bei solchen Überlegungen muß überhaupt unterschieden werden, zwischen dem Anteil dieser Einkünfteart am Volkseinkommen, am steuerpflichtigen Einkommen und am Steuerertrag. Neumark betrachtete es bereits 1947 als Maximum, daß "Arbeitseinkünfte zwischen 35 und 40% des steuerpflichtigen Gesamteinkommens ausmachten und 25 - 30% des Einkommensteuerertrages aufbrächten".¹⁾

Den größten Schwankungen unterliegen aber im Konjunkturverlauf die gewerblichen Gewinne. Eine "incentive-taxation", die speziell auf diese Einkünfteart abgestellt wäre, verspräche wohl die günstigste konjunkturpolitische Einflußmöglichkeit.

Die Frage sei aber gestattet, ob wir nicht tatsächlich bereits eine weitgehende Differenziation in der steuerlichen Erfassung der einzelnen Einkünftearten haben. Gewiß ist ein nach den gleichen Prinzipien konstruierter Tarif vorhanden, wie Prof. Terhalle gelegentlich in seinen Vorlesungen hervorhob, ist jedoch der Steuertarif weit weniger wichtig, als die Vorschriften über die Festlegung des Einkommens, das letztlich diesem Tarif unterworfen wird. Auf diesem Gebiet ist aber längst die Trennung z.B. zwischen Einkünften aus abhängiger Arbeit und aus gewerblichen Gewinnen vollzogen. Man denke nur an die Vorschriften über die Bewertung von Anlage- und Umlaufvermögen, über Abschreibungen, Rücklagen und Rückstellungen über Periodenabgrenzung, die doch für solche Steuerpflichtige, die nur Einkommen aus abhängiger Arbeit beziehen, völlig ohne Bedeutung sind. Aber eine unterschiedliche Belastung der Einkünfte von gewerblichen Gewinnen, je nachdem ob sie vorwiegend auf Preisänderungen, auf Änderungen der Wettbewerbsverhältnisse oder auf Rationalisierungserfolgen beruhen, böte trotzdem - wenn man von feststellungstechnischen Schwierigkeiten absieht - einen konjunkturpolitischen Anknüpfungspunkt, der sowohl im Hinblick auf die Stabilisierung des Preisniveaus als auch in außenhandels-, beschäftigungs- und kapitalmarktpolitischer Hinsicht gleichgewichts- und produktivitätsfördernd gehandhabt werden könnte. Auch würde "eine Abstufung der Steuer nach der individuellen Kapitalrentabilität", weil sie in besonderem Maße an die Leistungsfähigkeit anknüpft, durch die "bewirkte Differenzierung der individuellen Steuerlast eine weitere Verringerung der Abwälzungschancen bedeu-

1) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 124.

ten".¹⁾

Die schon so lange - namentlich von Prof. Terhalle - geforderte allgemeine Betriebssteuer wäre dazu sehr geeignet.²⁾ Neben den allgemein gepriesenen Vorzügen (Neutralität hinsichtlich der Rechtsform, wegen gleichmäßiger Besteuerung von betrieblichen Überschüssen und anderem) könnte man nach Abzug einer lohnsteuerpflichtigen Vergütung für geleistete Unternehmertätigkeit, analog der für Kapitalgesellschaften bereits geltenden Regelung, das verbleibende Betriebsergebnis entweder nach den bereits genannten Merkmalen zur Steuer heranziehen oder/und die Tarife danach staffeln, ob es ausgeschüttet, d.h. verbraucht wird, ob Betriebsüberschüsse über den Kapitalmarkt den "Weg zum besten Wirt" suchen oder ob sie zur Selbstfinanzierung im eigenen Betrieb verbleiben.

2. Die Sollertragsteuer. Ihre fiskalischen, konjunkturellen und betrieblichen Nachteile - erhebungstechnische Schwierigkeiten.

Das Aufkommen aus einer Steuer ist um so konjunkturrempfindlicher und damit die Steuer selbst zur Konjunkturlenkung um so besser geeignet, je genauer die Bemessungsgrundlage der Wirklichkeit entspricht. Stimmt das steuerpflichtige Einkommen genau mit dem tatsächlichen überein, so wird in der Hochkonjunktur bei steigenden Einkommen und progressiven Tarifen eine überproportionale Konsumeinschränkung und in der Depression bei sinkenden Einkommen eine Verbrauchsanregung am ehesten zu erzielen sein. Wenn es auch scheint, daß dies nur im Aufschwung zugleich ein fiskalischer Vorteil ist, so muß doch daran erinnert werden, daß jede Besteuerung, die mit einer auf einen bestimmten Zeitraum bezogenen gleichbleibenden Bemessungsgrundlage arbeitet - die vorgeschlagene Sollertragsbesteuerung ist eine solche - nicht nur konjunkturell, sondern auch fiskalisch unzureichend ist, gerade weil ihr ein im Kon-

1) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 161.

2) Aus der reichhaltigen Literatur: Terhalle "Steuerumbau als Aufgabe für morgen", in "Finanzarchiv" Neue Folge Band 9 S. 195.

"Bericht und Gesetzentwürfe zur Betriebssteuer" vorgelegt vom Betriebssteuerausschuß der Verwaltung für Finanzen, in "Steuer und Wirtschaft" XXVI. Jahrgang München 1949 S. 929 ff. mit ausführlichem Literaturverzeichnis S. 1066 ff.

Littmann: "Zur Problematik ..." a.a.O. S. 554 der "aus dem konjunkturpolitischen Gesichtspunkt" auf einen "neuen Akzent" der Betriebssteuer hinweist.

junkturverlauf stabiles Steueraufkommen nachgerühmt wird, denn der Sollertrag müßte so niedrig festgesetzt werden, daß er auch in schlechten Jahren von den Betrieben bezahlt werden könnte. Die Darlegung der konjunkturpolitischen Nachteile erfolgt am zweckmäßigsten in der Auseinandersetzung mit einem maßgeblichen Befürworter der Sollertragsbesteuerung.

Es kann Werlé¹⁾ schon im Ansatz nicht gefolgt werden, der die starke Konjunkturreakibilität des Aufkommens aus der Einkommensteuer als Nachteil herausstellt, obwohl er noch zwei Seiten vorher wie folgt formulierte: "Wieder andere und zum Teil noch gefährlichere volkswirtschaftliche Reibungsverluste (als bei Steuern auf wirtschaftliche Transaktionen) treten ein, wenn der Staat in einer hochentwickelten Wirtschaft, Beträge, die nicht mehr aus vorhandenen Einkünften gezahlt werden können, aus dem Anlagevermögen herauszieht und damit die Substanz und Grundlage des Wirtschaftsprozesses angreift. Diese Steuern können in besonderen Krisenlagen eine progressive Aufzehrung des Betriebsvermögens einleiten".²⁾ Auch eine Sollertragsbesteuerung ist in "besonderen Krisenlagen" zu einer "progressiven Aufzehrung des Betriebsvermögens" imstande. "Gerade die Tatsache, daß die Ertragssteuern durchaus nicht überwiegend an dem wirklichen Überschuß der Einzelwirtschaften anknüpfen, vielmehr oft ohne Rücksicht auf einen etwaigen Reingewinn zu zahlende Kosten der Betriebsführung darstellen, bringt³⁾ es mit sich, daß sie im Falle schlechter Konjunktur ... stark belasten".

Deshalb ist in ärmeren Volkswirtschaften ein "auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ... abgestelltes Steuersystem"⁴⁾ anzustreben. Warum dies "um so weniger erreichbar (sein soll), je ärmer die Volkswirtschaft ist", ist nicht ganz einzusehen. Jedenfalls befriedigt die Begründung nicht, der Staat habe gerade in Depressions- und Krisenzeiten, in denen das Steueraufkommen rückläufig sei, einen besonders hohen Bedarf für Unterstützungsleistungen und gegebenenfalls für öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, denn diese können - ja sie müssen sogar, wenn sie einen Beitrag zur Überwindung der Depression leisten sollen - mit Krediten finanziert werden, die in der Hochkonjunktur, wenn das Steueraufkommen den Staatsbedarf überschreitet, zurückgezahlt werden können. Dazu ist es selbstverständlich erforderlich, daß das, was als "Staatsbedarf" festgelegt ist, der relativen "Armut" der

1) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 270

2) Werlé: a.a.O. S. 268

3) Terhalle: "Finanzwissenschaft" Jena 1930, S. 215

4) Werlé: a.a.O. S. 270.

Volkswirtschaft angepaßt ist.¹⁾ Dem ist noch hinzuzufügen, daß doch ein stabiles Steueraufkommen am besten dann erreicht werden kann, wenn die Voraussetzungen für die starke Reagibilität dieser Steuern weggefallen sind, d.h. wenn es gelingt, - gerade auch durch steuerpolitische Maßnahmen - Konjunkturschwankungen auf ein Minimum zu beschränken, wozu gerade konjunktur-reagible Steuern am besten geeignet sind. So stellt auch Prof. Terhalle fest, daß "variable Steuerlasten des einzelnen, die sich seiner Zahlungsfähigkeit anschließen, ... vom volkswirtschaftlichen Stabilitätsstandpunkt aus im allgemeinen erwünschter (sind), als die nur scheinbar günstiger wirkenden fixen Lasten".²⁾

Relativ ertragsstabile Steuern wie Grund- und Gewerbesteuer oder auch in geringerem Maße Umsatzsteuern werden gerade in der Depression als besonders drückend empfunden und ergeben in keiner Weise eine "den Wirtschaftsablauf möglichst wenig beeinflussende Methode der Besteuerung".³⁾ Das gleiche gilt mutatis mutandis für die Hochkonjunktur, in der eine gleichbleibende absolute Höhe des Steueraufkommens bei einer Ausdehnung der Produktion einer relativen Steuersenkung gleich kommt, die um so stärker ist, je mehr die Mengen- in eine Preiskonjunktur übergeht, womit nicht nur dem "fiskalischen Interesse an einem stabilen und ausreichenden Steueraufkommen"⁴⁾ nicht gedient ist, sondern auch die Wirtschaft so wenig beeinflußt wird, daß der Hochschwung wegen der zu geringen Steuerbelastung leicht in einen inflationistischen "Boom" ausarten kann.

Fiskalisch ausreichend ist nämlich eine Steuer nur, wenn sie - entsprechend der in der Realität zu beobachtenden laufenden Zunahme der staatlichen Aufgaben und Ausgaben - laufend steigende Erträge bringt. Man kann aber offensichtlich nicht eine stark elastische Steuer wollen und zugleich die Forderung nach einem 'crisis-proof tax system' aufstellen".⁵⁾

Es muß daran erinnert werden, daß in einer aufstrebenden Wirtschaft sich die Bedürfnisse des Staates in aller Regel überproportional zum Wachstum des Volkseinkommens erhöhen und deshalb muß das Schwergewicht auf die Steuern gelegt werden, deren Bemessungsgrundlage am sichtbarsten Ausdruck

1) Neumark führte hierzu den Begriff des "staatlichen Existenzminimums" ein: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 607.

2) Terhalle: "Finanzwissenschaft" a.a.O. S. 173

3) Werlé: a.a.O. S. 270

4) Werlé: a.a.O. S. 270 (Sperrung vom Verfasser)

5) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 132.

1)
dieses Wachstums ist.

Abgesehen davon würde die Festlegung des Sollertrags selbst erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Es müßten Grundsätze aufgestellt werden, die einmal den einzelnen Branchen und Betriebsgrößen Rechnung tragen müßten und auch nach der geographischen Lage der Betriebe (Stadt oder Land, Ruhrgebiet oder bayerischer Grenzraum) Verschiedenheiten aufweisen müßten.²⁾ Dies würde zu endlosen Streitigkeiten zwischen den Veranlagungsbehörden und den Pflichtigen oder ihren Interessenvertretern (Verbände, Innungen, Handelskammern usw.) führen und darüber hinaus würden Finanzamt und Betriebsinhaber häufig eine Überprüfung der Festlegung anfordern, weil sich angeblich oder wirklich durch äußere Markt- oder innere Betriebseinflüsse die zugrunde liegenden Verhältnisse (Betriebsgröße, Verlagerung der Nachfrage usw.) geändert haben. Nicht immer hätten die leistungsfähigsten Betriebe den größten Steuervorteil, sondern mitunter auch diejenigen, die es am besten verstünden, ihre wirkliche Leistungsfähigkeit zu vertuschen.

In einer ernsthaften Depression - die mit einer Sollertragsbesteuerung nicht verhindert werden könnte - käme es zu einer Unsumme von Stundungsanträgen und abgesehen von der Mehrarbeit der Veranlagungsbehörden, würde die zwangsweise Beitreibung der Steuern in dieser Phase die Situation noch verschärfen. Auf jeden Fall wäre dies aber weniger wünschenswert, als das zyklische Schwanken des Steuerertrags. Auch die Festlegung von Durchschnittssätzen, die auf einem Verlustausgleich in Depressionsjahren beruhen, würde daran nichts ändern, weil die Pflichtigen mitunter hundert und mehr Prozent ihres Einkommens als Steuern abführen müßten, soweit sie überhaupt noch mit Gewinn arbeiten.

3)
Wenn Werlé empfiehlt, für solche Fälle steuerfreie Rücklagen zu bilden, so müßten diese, insbesondere bei Betrieben ohne "doppelte Buchführung", im eigenen Interesse des Finanzamtes überwacht werden und bei Betrieben mit ordnungsgemäßer Buchführung böte der buchmäßige Ausweis von Rücklagen ebenfalls keine Gewähr für die Zahlungsfähigkeit in der Depression. Das Ergebnis wäre, daß die jährliche Ermittlung des Gewinns dennoch der Kontrolle des Finanzamtes zu unterwerfen und die Differenz zwischen Soll- und Istertrag auf einem Sperrkonto einzuzahlen wäre.

1) vgl. Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 131.

2) vgl. Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 240.

3) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 276/7.

3. Die Ansammlung von Fonds bei der Sozialversicherung. Die Auflösung des Kapitalstocks in der Depression - Beitragszahlung ist gegenwärtige Einkommensredistribution.

Auch bei der Sozialversicherung liegen fiskalische mit konjunkturpolitischen Zielsetzungen im Widerstreit. Das bis zur Rentenreform im Prinzip angestrebte Kapitaldeckungsverfahren konnte doch nur dann finanzierungspolitisch sinnvoll sein, wenn es möglich ist, in Zeiten rückläufiger Konjunktur, in denen die Versicherungsbeiträge wegen der Arbeitslosigkeit stark schrumpfen, andererseits aber die Ausgaben steigen, den Kapitalstock teilweise aufzulösen, um für Rentenzahlungen gerüstet zu sein. Die Auflösung des Kapitalstocks bedeutet aber Großangebot von Wertpapieren, was entweder zu Kurszusammenbrüchen und Kapitalverlusten führt oder für den Fall der Aufnahme im Privatbankensystem dort zu einer gewaltigen Liquiditätsanspannung und zu einer Verschärfung der Depression führen würde.

Gewiß, die Banken oder auch die Sozialversicherung selbst könnten sich durch Offenmarktpolitik der Zentralbank dort refinanzieren; dann sei aber die Frage gestattet, ob die Kapitalreserven überhaupt notwendig sind, denn durch Kreditaufnahme der Sozialversicherung bei der Zentralbank und durch Rückzahlung in Zeiten steigender Beitragseingänge könnte der gleiche Effekt erzielt werden; in beiden Fällen müßte nämlich seitens der Zentralbank neues Geld in der Depression geschöpft werden.¹⁾

Finanzierungspolitisch darf die staatliche Zwangsversicherung nicht mit privaten Versicherungen verglichen werden. Letztere sind gezwungen, versicherungstechnisch das Anwartschaftsdeckungsverfahren unbedingt durchzuhalten, weil sie die weitere Geschäftsentwicklung nicht voraus berechnen können. Im Gegensatz dazu kann die Sozialversicherung wegen des Pflichtcharakters die Zahl der Neuabschlüsse bis weit in die Zukunft hinein voraussehen und braucht nicht zu fürchten, daß durch Schrumpfung ihres "Geschäftsvolumens" eines Tages die Mittel fehlen, um den Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Geht die Anzahl der neu in das Versicherungsverhältnis Eintretenden im Verhältnis zu der aus dem Arbeitsprozeß Austretenden zurück, was für die Zukunft zu erwarten ist, so muß die kleiner werdende Anzahl der Arbeitenden, pro Kopf auf einen größeren Anteil am laufenden So-

1) Ganz allgemein stellt auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium a.a.O. Ziff. 52 fest, daß es nicht nötig sei, Fonds anzusammeln, da auch ihre Auflösung in der Depression Geldschöpfung bedeute.

zialprodukt durch Erhöhung der Beiträge, zu Gunsten der größeren werdenden Zahl der Rentner verzichten.

Diese trendmäßige Entwicklung kann unter Umständen dem sie überlagernden Konjunkturverlauf entgegengesetzt sein, wenn die kleiner werdende Zahl von Berufstätigen und damit die notwendige Beitragserhöhung zeitlich mit einer rückläufigen Konjunkturphase zusammenfällt.

Gelingt es in dieser Periode nicht, die Produktivität pro Arbeitseinheit ganz erheblich zu steigern, so wird keine andere Wahl bleiben, als den Lebensstandard von Arbeitern und Rentnern im ganzen zu senken, entweder durch Reduktion der Löhne und der Renten auf ein Niveau, das der gesunkenen Produktion entspricht oder, in dem man die Preise so lange steigen läßt, bis sich die gleichbleibende monetäre Kaufkraft realiter der verringerten Produktion angepaßt hat. Jedenfalls nutzt auch in diesem Fall das Vorhandensein einer Kapitalreserve nichts, weil ihrer Rückverwandlung in Geld für Rentenzahlungen keine entsprechenden Güterreserven gegenüberstehen.

Der mögliche Einwand, daß das Bestehen einer Kapitalreserve unabdingbare Voraussetzung sei für eine Steigerung der Produktivität und damit der Produktion, zieht nicht, denn es handelt sich hier um eine Wachstumsfrage, bei der es in erster Linie auf die technischen Möglichkeiten einer Steigerung des Produktionsvolumens pro Arbeitseinheit bei gleichen Preisen ankommt, während die endgültige Finanzierung durch ein Sinken des Lohnkostenanteils pro Produkteinheit bei entsprechendem Steigen des Erlösanteils für Abschreibungen gesichert ist.

§7 Belastungspolitische Grenzen konjunkturorientierter Steuerpolitik

Vorbemerkungen:

Die heute bestehenden individuellen Steuersysteme sind - um mit Prof. Lütge zu sprechen - "wirtschaftshistorische" Erscheinungen. Auch das geltende deutsche Steuersystem ist nicht ein ad hoc konstruiertes rationales Gebilde, das in möglichst zweckmäßiger Form die Erreichung der verschieden gearteten steuerlichen Zielsetzungen verfolgt, es ist keine im Sinne von Prof. Lütge "wirtschaftslogische" Kategorie, sondern ein mit den wechselnden allgemein-, sozial-, wirtschafts- und steuerpolitischen Ideen gewachse-

nes System,¹⁾ das nur aus seiner Entwicklung heraus ganz erfaßt und verstanden werden kann.²⁾ Das ändert nichts daran, daß die Finanzwirtschaft als Gattung "ihrer Idee nach nicht eine entstandene, sondern eine bewußt aufgebaute Einzelwirtschaft" ist.³⁾

1. Konjunkturorientierter Entzug von Kaufkraft in belastungspolitischer Sicht.
Zyklische Verlagerung der Steuerlast von Produzenten auf Verbraucher¹⁾ -
belastungspolitische Konsequenzen für den einzelnen.

Die Unterschiede zwischen dem "belastungspolitisch gewollten" und dem "marktwirtschaftlich gewordenen Steuersystem" zeigen sich nicht nur in der langfristigen Entwicklung, sondern vielleicht in noch größerem Ausmaß in den zyklischen Schwankungen. Durch wechselnde Überwälzungsmöglichkeiten werden in aufsteigender Konjunktur in immer größerem Maße schließlich die Endverbraucher die Steuerträger. Auch die sogenannten direkten Steuern, die nach dem Willen des Gesetzgebers die gewerblichen Überschüsse bzw. Einkommen belasten sollen, können in den Preisen auf die Verbraucher abgewälzt werden. Insoweit geben Steuerstatistiken nie ein der Wirklichkeit entsprechendes Bild ab, denn nicht nur allgemeine und spezielle Verbrauchssteuern belasten in dieser Konjunkturphase den Konsum, auch daneben nicht allein die vom Verbraucher selbst abgeführten Einkommen- oder Lohnsteuern, sondern auf früheren Produktionsstufen bezahlte Aufwand- und Ertragssteuern kommen zusätzlich, soweit es die Nachfrageelastizität zuläßt, als Preisbestandteil auf den Endverbraucher zu. Diese Verlagerung der Steuergewichte von den Produzenten auf die Verbraucher hat erhebliche belastungs- und stabilitätspolitische Konsequenzen.

Konjunkturpolitisch steht eine nachteilige Preisniveauerhöhung - was einer

1) Prof. Terhalle weist besonders auf die notwendige Unterscheidung zwischen dem "belastungspolitisch gewollten" und dem daraus "verkehrswirtschaftlich gewordenen System" hin. ("Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 139 f.), während Werlé die Bezeichnung "Steuersystem" für eine "starke Übertreibung" hält. ("Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 261/2)

2) Eine hervorragende Darstellung dieser Entwicklung findet sich bei F.K. Mann in seinem wiederholt zitierten Buch "Steuerpolitische Ideale ..." a.a.O.

3) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 285.

entsprechenden Geldwertverschlechterung gleichkommt - einer erwünschten Konsumbeschränkung gegenüber. Ob die positiven oder negativen Effekte überwiegen, wird entscheidend davon abhängen, wie sich die Preisrelationen verändert haben. Sind die Preise von Gütern mit unelastischer Nachfrage stärker gestiegen, was in der Regel der Fall sein wird, so werden die negativen Wirkungen überwiegen, d.h. die Preisniveausteigerung wird größer sein als der Nachfragerückgang, während im umgekehrten Fall auch das umgekehrte Ergebnis zu erwarten sein wird.

Es ist leicht einzusehen, daß sich aus diesen unterschiedlichen Wirkungen auf Preisniveau und effektive Nachfrage entscheidende Impulse für die weitere Konjunkturentwicklung ergeben können, die eine Änderung der belastungsmäßigen Gewichtsverteilung herbeiführen. Es ist vorweg daran zu erinnern, daß zwar jeder Produzent zugleich auch Verbraucher ist, umgekehrt aber nicht jeder Verbraucher auch Produzent. Tendenziell hat es daher jeder Produzent in der Hand, inwieweit er durch Verminderung seines Verbrauchs, d.h. durch Sparen, seine durch Preiserhöhung ermöglichte steuerliche Entlastung realisieren kann. Verbraucher, die nicht Produzenten sind (Lohn- und Gehaltsempfänger, Staatsbedienstete und Rentner) werden in aller Regel um eine steuerliche Mehrbelastung in dieser Konjunkturphase nicht herumkommen.

Gelingt dagegen bei rückläufiger Konjunktur die Abwälzung der sogenannten direkten Steuern nicht mehr, werden vielleicht sogar allgemeine und spezielle Verbrauchssteuern zurückgewälzt, so wird in gleichem Maße eine Verschiebung der Steuergewichte auf die Produzenten erfolgen.

Die spezifisch belastungspolitische Problematik des konjunkturellen Einsatzes der Steuer zeigt sich in der Kaufkraftlenkung. Während durch eine straffere Geld- und Kreditpolitik lediglich die zusätzliche Schöpfung von Kaufkraft gezügelt wird, bewirkt eine straffere Steuerpolitik, die möglicherweise den gleichen konjunkturellen Zweck verfolgt, unmittelbare wirtschaftliche Nachteile für den einzelnen, indem Einkommen oder Vermögen zwangsweise gekürzt werden.

Aber auch sogenannte Kostensteuern, die in die Preise eingehen und vom Verbraucher gezahlt werden sollen, können nicht mit kreditpolitischen Maßnahmen verglichen werden, obwohl auch Kreditkosten Preisbestandteile sind. Bei Kostensteuernerhöhungen ist die Mehrbelastung des Verbrauchs gerade gewollt, während Kreditverteuerungen ihren Zweck verfehlten, wenn sie zu einer Verteuerung der Konsumgüter führen. Für Diskonterhöhungen ist es nicht notwendig, eine an die Öffentlichkeit gerichtete Begründung zu geben, nur

sachliche - will sagen konjunkturpolitische - Überlegungen spielen eine Rolle, es wird keine Kaufkraft "angeschöpft", sondern nur ihre Neuentstehung gebremst. Gerade aus diesem Grund dürfte sich "zur Bremsung der sich Übersteigenden Expansion ... eine finanzwirtschaftliche Beruhigungspolitik weit eher empfehlen, als ein Eingreifen der Zentralbank".¹⁾ Haller glaubt, daß eine Plötzungsänderung der Zentralbank zu viel Unsicherheit namentlich in Bezug auf die Investitionseinstellung in das Wirtschaftsleben bringt. Ob aber der finanzpolitische Eingriff - soweit er steuertechnisch erfolgt (Haller hat ja auch eine Zurückhaltung in der Staatsausgabepolitik im Auge) - wirklich so geräuschlos ist, wie Prof. Haller meint, ist zumindest fraglich, wenn man an die belastungspolitische Seite denkt. Bei einer geplanten Steuererhöhung muß immer die Frage eine Rolle spielen, wer nach ihrer Durchführung und ihrer Durchsetzung am Markt ärmer und wer möglicherweise absolut oder relativ reicher wird.

Steuerpolitische Konjunkturlenkung wird sich daher immer an die Öffentlichkeit wenden müssen und neben der konjunkturpolitischen auch eine belastungspolitische Begründung für ihre Maßnahmen abgeben müssen. Sie kann nicht - wie die Geldpolitik - von der Person abstrahieren, sondern muß als staatliche Aufgabe zum Bewußtsein des einzelnen gebracht werden. Es ist ihm klarzumachen, daß er mit seinen Abgaben nicht nur eine "Beisteuer" für die herkömmlichen Leistungen des Staates gegenüber der Gemeinschaft erbringt, sondern gleichzeitig auch zur Erhaltung der Kaufkraft des Geldes im allgemeinen und zur Erhaltung seines eigenen Arbeitsplatzes im Besonderen beiträgt. Auch bei dem Unternehmer muß "das Gefühl mit seinem Obolus ganze Wirtschaftszweige, ja womöglich gelegentlich die eigener Konkurrenten zu subventionieren"²⁾ der Verzeugung weichen, damit einen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität zu leisten.

Es ist schon sehr schwer, eine neue Steuer oder eine Tarifierhöhung durchzusetzen, wenn dies aus fiskalischen Gründen geboten ist. Soll dies aber zum alleinigen Zweck der Kaufkraftabschöpfung geschehen, die aus irgend welchen anderen, nicht staatsfinanzwirtschaftlich bedingten Gründen zu viel vorhanden ist, so hat die Öffentlichkeit teilweise sogar mit Recht dafür kein Ver-

1) Haller: "Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik", a.a.O. S. 190.

2) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 267.

ständnis.¹⁾ Wenn infolge falscher Wechselkurse das Geldvolumen im Verhältnis zu dem im Inland verfügbaren Gütervolumen ständig zu groß ist, warum soll dann für die Fehler der Wirtschaftspolitik der einzelne mit seinem Einkommen verstärkt zur Steuerzahlung herangezogen werden? Es kann und darf nicht schlechte Wirtschaftspolitik, die möglicherweise durch zwischenstaatliche Verhältnisse verursacht ist und daher besserer internationaler Zusammenarbeit bedarf, durch Steuerpolitik ersetzt werden.

Wenn aber konjunkturpolitische "Not" kein belastungspolitisches "Gebot" kennt, so sollte man durch rechtliche Normierung dafür sorgen, daß auf solche Weise abgeschöpfte redlich verdiente Einkommensteile wirklich vernichtet werden und nicht in einem "Turm" verschwinden, d.h. für jedermann sichtbar als Reserven ausgewiesen werden, um später im konjunkturpolitisch falschen Augenblick auf Drängen der verschiedensten "Interessenten" verausgabt und dann zu unredlich verdienten Inflationsgewinnen an anderer Stelle führen. Der Wissenschaftliche Beirat schlägt deshalb vor, daß Kassenüberschüsse zur Schuldentilgung im Ausland oder im Zentralnotenbank-System verwendet werden sollten.²⁾

Wie auch steuerpolitische Konjunkturlenkung immer betrieben werden mag, bei solchen Überlegungen auftauchende fiskalische Probleme - so wichtig sie sind - werden vom einzelnen und von der breiten Öffentlichkeit weniger beachtet als Verschiebungen in der Belastung der Gesamtheit oder einzelner Gruppen. Steueraufschläge kann der Staat aus eigener Machtvollkommenheit finanzierungstechnisch durch Kreditaufnahme korrigieren. Die Entstehung oder Vergrößerung einer Staatsschuld wird aus psychologischen Gründen von der Allgemeinheit, von einzelnen Bevölkerungsschichten und schon gar nicht vom einzelnen Wirtschaftssubjekt als eine - wenn auch zukünftige - zusätzliche Belastung empfunden, vielleicht braucht sie es bei geschickter und produktivitätssteigernder Wirtschaftslenkung auch gar nicht zu sein. Eine gegenwärtige Veränderung der Steuerlast, sogar wenn sie für einzelne Bevölkerungsgruppen eine Ermäßigung bringt, wird immer Unzufriedenheit und manch echte

1) "Eine Politik wachsender Überschüsse des Staates, wobei diese Überschüsse keine sichtbare augenblickliche Verwendung finden können, sondern sterilisiert ... werden, erscheint vielen Bürgern als ungerecht und sinnlos". Bericht der schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 53.

2) vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, a.a.O. Ziffer 57.

Ungerechtigkeit schaffen, zumal der Fiskus in den seltensten Fällen erzwungene Steuersenkungen ohne Erhöhungen an anderer Stelle hinnehmen wird. Ob er hierbei den Weg des geringsten Widerstandes beschreitet oder wirklich konstruktive Arbeit leistet, konjunktur- und belastungspolitische Überlegungen werden sehr oft voneinander abweichende Wege empfehlenswert machen.

2. Belastungswirkungen stabilitätspolitisch orientierter Variationen von Kosten- und Überschußsteuern. Die Gefährdung des Stabilisierungseffektes durch die öffentliche Meinung - die "ideale" Verknüpfung sozial- und lenkungspolitischer Vorzüge in der progressiven Einkommensteuer und in der "ausgegliederten" Sozialversicherung.

Einso wie fiskalisch ist es auch konjunkturpolitisch am zweckmäßigsten, an die Leistungsfähigkeit anzuknüpfen. Die einzelnen Bevölkerungsschichten können in höchst ungleichem Ausmaß zur konjunkturellen Lenkung herangezogen werden. Kostensteuerverhöhungen, die Einfluß auf die Preise haben, werden wegen ihrer regressiven Wirkung weitgehend als ungerecht empfunden. Der Tatbestand, an den das Gesetz die Steuerschuld knüpft, kann gerade von den Wirtschaftssubjekten in den höheren Einkommensklassen, die vermöge ihrer steuerlichen Belastungsfähigkeit den größten Beitrag leisten könnten, in weitem Umfang durch Konsumverzicht vermieden werden, obendrein noch mit dem Vorteil einer Verbesserung ihres Vermögensstatus'. Die ärmeren Bevölkerungsschichten, die ihr ganzes Einkommen für den täglichen Lebensunterhalt benötigen, können weder die erhöhte Belastung vermeiden, noch ihren Vermögensstatus verbessern.

Diese teils freiwillige, teils erzwungene Konsumdrosselung hat trotz ihrer - prima facie - vielleicht günstig erscheinenden Konjunkturwirkungen nicht nur sozialpolitische, sondern letztlich auch stabilitätspolitische Nachteile. Die kürzlich aus anderen als konjunkturpolitischen Gründen erfolgte Streichung der Mehlsubvention, die einer Kostensteuerverhöhung gleichzusetzen ist, - wenn man Subventionen als negative Steuern ansieht - ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Die Kostensteigerung wird auf der einen Seite zum Anlaß genommen, die Backwarenpreise mehr als erforderlich hinaufzusetzen - eine sehr zweifelhafte "Preisentzerrung" -, was nicht nur parlamentarische Anfragen, gerichtliche Untersuchungen und einen Sturm der Entrüstung auslöste, sondern auch auf der anderen Seite die Ankündigung erhöhter Lohnforderungen durch die Gewerkschaften einbrachte. All dies ist

nicht gerade geeignet, zur Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes beizutragen, auch wenn man nicht die Ansicht teilt, daß das belastungspolitisch gerechtfertigt erscheint, was mit der lautesten Stimme vorgebracht und auf diese Weise zur "öffentlichen Meinung" wird. Man sollte sich der Tatsache bewußt sein, daß "den wichtigsten regulierenden Faktor in der ... Wirtschaftsentwicklung ... immer ... die Besonnenheit und zurückhaltende Politik der ... Unternehmer und Gewerkschaften"¹⁾ bildet, die nicht leichtfertig durch an sich geringfügige Veränderungen in der Steuerlast aufs Spiel gesetzt werden sollte.

Andererseits bietet die Abstufung der Umsatzsteuersätze für Konsumgüter des täglichen Bedarfs (Milch, Brot etc. ...) neben den belastungspolitischen Vorzügen auch eine Möglichkeit, in der Depression den Verbrauch anzuregen, wenn die Steuerermäßigung auf alle Konsumgüter ausgedehnt wird. Gleichgültig, ob die Ermäßigung in den Preisen an die Endverbraucher weitergegeben wird oder nicht, bedeutet es eine gewisse psychologische Anregung, die ein wesentlicher Bestandteil einer auf eine Verbesserung des Konjunkturklimas bedachten Wirtschaftspolitik sein kann, ohne daß ein sehr bedeutender Steuerausfall entstände, weil die Ermäßigung nur in der letzten Produktionsstufe einträte.

Was für Kostensteuern, die indirekt erhoben werden und ehemals aus diesem Grund und wegen ihrer "Unmerklichkeit" als besonders anspannungsfähig angesehen wurden, gilt, muß für Überschußsteuern, bei denen eine gewisse Bereitschaft zur Mitwirkung seitens des Steuerschuldners unabdingbare Voraussetzung ist, in erhöhtem Maße gelten. Gerade weil auch in Fachkreisen noch prinzipiell über die Berechtigung einer steuerlichen Konjunkturlenkung debattiert wird, stößt sie in der Öffentlichkeit und auch im Parlament auf sehr wenig Verständnis von Verbänden, Gewerkschaften und sonstigen Interessensvertretern, was die Durchsetzung solcher Maßnahmen sehr erschwert und den Wirkungsbereich einschränkt.

Geschickte und überzeugende Begründungen gerade zu konjunkturpolitischen Besteuerungsmaßnahmen, vermögen, insbesondere wenn man dabei die Unterstützung von Steuerzahlervereinigungen gewinnt, auf die man in besonderem Maße angewiesen ist, das Urteil der Öffentlichkeit zu revidieren und mit Erweiterung des belastungs- zugleich auch den konjunkturpolitischen Spielraum

1) Bericht der schweizer Studienkommission; "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 55

in der Besteuerung zu vergrößern. "Die öffentliche Diskussion (trägt) viel dazu bei, die Konjunkturbewußtheit der Unternehmer und Gewerkschaften zu steigern".¹⁾

Die progressive Tarifgestaltung bei der Einkommensteuer ist eine belastungs- und zugleich konjunkturpolitisch vortreffliche Institution. Ein Hauptvorteil ist, wie bereits erwähnt, die automatisch-antizyklische Wirkung. Diese besteht darin, "daß die Konjunktureinflüsse sich verstärkt in den Steuererträgen" und damit in der "abgeschöpften" Kaufkraft "widerspiegeln, denn wenn etwa im Zuge eines Aufschwungs eine generelle ... Tendenz zur Einkommenssteigerung eintritt, so führt das dazu, daß eine mehr oder minder große Zahl von Einkommen die Grenzen, die die Progressionsstufen des Tarifs voneinander scheiden, überschreitet, so daß die Steuerleistungen relativ mehr als die Bemessungsgrundlagen wachsen"²⁾ und vice versa in der Depression.

Im einzelnen hängt der Erfolg von der Schärfe der Progression, der Höhe der steuerfreien Existenzminima, der Breite und der Zahl der Einkommensstufen, der Unterschiedlichkeit in der Wachstumsquote bei den einzelnen Einkommensklassen und der Aufkommensreagibilität bei den einzelnen Einkommensarten ab (letzteres bezüglich der Wahl, ob Steuern im Quellenabzugsverfahren oder im Wege der Veranlagung erhoben werden, aber auch bezüglich der Perioden, in denen Steuern fällig werden.)

Durch die Zulassung von abzugsfähigen, der Kapitalbildung dienenden Sonderausgaben wird es dem einzelnen überlassen, ob er durch Sparen die Chance einer geringeren Steuerlast wahrnehmen und damit freiwillig einen Beitrag zur Stabilisierung des wirtschaftlichen Gleichgewichts leisten soll oder, ob er dies mit steigendem Einkommen durch progressiv steigende Steuersätze zwangsweise doch tun muß. Relativ geringfügige Progressionsverschärfungen bzw. -abschwächungen, gegebenenfalls verbunden mit allgemeinen Tarifierhöhungen oder -senkungen, sind geeignet, die Kaufkraft der Entwicklung des Sozialprodukts im allgemeinen und der Produktion von Konsumgütern im besonderen anzupassen. Die in den einzelnen Bevölkerungsschichten in ungleichem Ausmaß vorhandene Konsum- bzw. Sparneigung kann auf diese Weise korrigiert werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß dies im Interesse einer auf Vermögensstreuung bedachten Politik nur in dem Maße geschehen darf, daß die "Sparfähigkeit" überhaupt bestehen bleibt.

1) Bericht der schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 45

2) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 125.

Im konjunkturellen Niedergang sind andererseits die - aus den kleiner werdenden oder ganz wegfallenden Einkommen - ebenfalls überproportional aber sinkenden Erträge aus der Einkommensteuer eine automatisch wirkende Bremse der Kontraktion, den zum Verbrauch verfügbaren Einkommen. Da bei prozentual in gleichem Maß steigenden Einkommen in einer Expansion die zusätzliche Steuerbelastung der kleineren Einkommensbezieher absolut und relativ geringer ist als bei den großen, ist diese Art steuerpolitischer Konjunkturlenkung durchaus - um mit Prof. Terhalle zu sprechen - "mit dem belastungspolitischen Ideal der Zeit" - gleichgültig, ob man es noch "soziale Sicherheit" oder bereits "Wohlstand für alle" nennt - vereinbar.

Die Ausgliederung der Sozialversicherung aus dem allgemeinen Haushalt schafft die Voraussetzungen für eine ähnlich glückliche Verbindung der belastungs- und konjunkturpolitischen Zielsetzungen. Es wird damit dem Versicherungspflichtigen das Gefühl gegeben, selbst für die Lebensrisiken Vorsorge zu treffen und den Nichtversicherten die Vorstellung genommen, sie müßten für andere Steuern zahlen.

Die lenkungspolitische Konsequenz dieser Ausgliederung besteht darin, daß die im Aufschwung steigenden Sozialversicherungsbeiträge durch ihre Zweckbindung die Exekutive daran hindern, durch zusätzliche mit Versicherungsbeiträgen finanzierte Staatsausgaben entweder die Ansammlung von Kapitalreserven oder den Abbau der Verschuldung zu unterbinden, was nicht nur in der aufsteigenden Konjunkturphase die erforderlichen kontraktiven Wirkungen ausschließen würde, sondern auch in einer späteren Depression die Diskrepanz zwischen dem lenkungspolitisch Gebotenen und dem finanzierungspolitisch Möglichen verschärfen würde.

Finanzwirtschaftlich und konjunkturpolitisch gesehen wurden trotz beibehaltener Ausgliederung die Sozialversicherungsbeiträge einer Steuer angenähert, denn der innere Zusammenhang zwischen Beitrag und wirtschaftlichem Vorteil ist durch den Wegfall der vollen Kapitaldeckung verloren gegangen. Geblieben ist eine gegenwärtige Einkommensumschichtung von den Arbeitenden auf die Rentner. Für konjunkturpolitische Wirkungsmöglichkeiten gilt daher im wesentlichen dasselbe wie für die Einkommensteuer. Durch Manipulierung der Beitragshöhe, der Grenze des versicherungspflichtigen Einkommens, der Altersgrenze, durch Kreditschöpfung in der Krise, durch rasche oder verzögerte Anpassung der Rentenhöhe an den Produktivitätsfortschritt bzw. an veränderte Lohndurchschnitte, kann im Rahmen belastungspolitischer Grenzen konjunkturlenkend gewirkt werden.

3. Eine dritte Verbrauchssteuer durch Besteuerung des Einkommens nach der Verwendung? Ihr belastungspolitischer Widersinn - erhebungstechnische Schwierigkeiten.

Ein sehr bemerkenswerter Vorschlag, eine Besteuerung des Einkommens nach dem Verbrauch ¹⁾ als Instrument zur konjunkturellen ²⁾ Lenkung, geht auf Mombert zurück, der in jüngster Zeit von Werlé ³⁾ wieder aufgegriffen wurde. Als Grund für diesen Vorschlag ist ehemals von Mombert angegeben worden: "neben die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit so} ... auch diejenige nach der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit treten". Es ist kein Zufall, daß diese Pläne ausgerechnet nach dem zweiten Weltkrieg wieder aufgenommen wurden. Das eigentliche Ziel, das Mombert vorschwebte - die steuerliche Lenkung der Kapitalbildung -, ist heute noch genau so aktuell wie damals. Dieses Anliegen wurde von Werlé mit stabilitätspolitischen Zielsetzungen verknüpft. Hier ergeben sich aber erhebliche belastungspolitische Bedenken.

Steuersystematisch bedeutet eine Verbrauchseinkommensteuer die Hinzufügung einer weiteren Verbrauchssteuer, zu den beim Verkäufer erhobenen Umsatzsteuern und den speziellen Verbrauchssteuern, deren Erhebung in der Regel beim Produzenten erfolgt. Diese Verbrauchseinkommensteuer sollte nach den Vorschlägen wie die allgemeine Einkommensteuer, dem Verbraucher in direkter Form aufgebürdet werden. Also 3 Verbrauchssteuern, die an drei verschiedenen Stellen erhoben werden. Das wäre auf der einen Seite eine doppelte Belastung jeden Verbrauchs, sogar des lebensnotwendigen - denn auch die Umsatzsteuer soll nach dem Willen des Gesetzgebers der Verbraucher tragen - bzw. eine dreifache Belastung des Konsums solcher Güter, die außerdem einer Spezialakzise unterliegen und nicht nur auf Genußmittel - siehe Zucker-, Salz- und Leuchtmittelsteuer - zu liegen kommen, während andererseits Einkommensteile, die gespart, also ohnehin schon von der Umsatz- und den speziellen Verbrauchssteuern nicht erfaßt werden, sich einer zusätzlichen steuerlichen Begünstigung erfreuen.

Durch diese Veränderung einer einzigen Steuer würde der Charakter des ganzen Steuersystems, der bisher aus fiskalischen und sozialpolitischen

1) Mombert: "Eine Verbrauchssteuer für das Reich als Ergänzung zur Vermögenszuwachssteuer", Tübingen 1916.

2) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik", a.a.O. S. 275 ff.

3) Mombert: a.a.O. S. 31.

Gründen durch die Anknüpfung an die Leistungsfähigkeit bestimmt wurde, stark abgewandelt. Neben dem finanzierungspolitisch nachteiligen Steuerertragsausfall wäre die Einkommenbesteuerung nach dem Verbrauch auch belastungspolitisch bedenklich, so lange es Bevölkerungskreise gibt, deren Einkommen nicht höher als zur Lebenshaltung unbedingt erforderlich ist. Der belastungspolitische Widersinn wird am deutlichsten, wenn man beachtet, daß einerseits die Umsatzsteuer für Milch, Brot und ähnliche Grundnahrungsmittel ermäßigt wurde, andererseits aber gerade diese Artikel, bei deren Verbrauch am wenigsten "gespart" werden kann, durch die Einkommenverbrauchssteuer wieder verteuert würden. Ebenso paradox wäre es, wenn durch diese Steuerart in einer potentiellen Depression das verbrauchte gegenüber dem nichtverbrauchten Einkommen begünstigt werden würde, andererseits aber Umsatz- und spezielle Verbrauchssteuern trotzdem zur Erhebung kämen. Darüber hinaus ergeben sich aus einer solchen Besteuerung des verbrauchten Einkommens auch erhebungstechnische Bedenken, auf die der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hingewiesen hat.¹⁾

In der Hochkonjunktur, in der die nicht verbrauchten Einkommensteile einem niedrigeren Steuersatz unterliegen sollen als verbrauchte, bereitet die Feststellung keine Schwierigkeiten, wenn man die Einzahlung der gesparten Einkommensteile bei Kreditinstituten fordert. Ein tariftechnisches Problem besteht allerdings darin, daß die Belastungsunterschiede zwischen verbrauchtem und gespartem Einkommen nicht größer werden als die Kreditkosten, sonst läßt es sich nicht vermeiden, daß aus Steuerersparnisgründen weite Teile der Einkommen auf Sparkonto übertragen werden und bei den Teilzahlungsbanken der Verbrauch kreditmäßig finanziert wird.

Soll in der Hochkonjunktur durch schärfere Belastung der verbrauchten Einkommensteile das Sparen angeregt werden, so wäre es nur konsequent, in der Depression durch niedrigere Steuersätze für verbrauchtes Einkommen, das Horten von Geld zu bekämpfen, was Werlé ebenfalls empfiehlt.²⁾ Das würde aber bedeuten, daß jeder Steuerpflichtige seinen tatsächlichen Verbrauch durch Rechnungen belegen müßte, weil man auf andere Weise nicht kontrollieren kann, ob das Einkommen tatsächlich ausgegeben ist. Auch wenn man diesen Nachweis auf solche Ausgaben beschränken würde, die ein physisches Existenzminimum überschreiten (Ausgaben für Textilien, Schuhe, aber

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, a.a.O. S. 41

2) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik", a.a.O., S. 275.

auch solche für Genußmittel, für die Befriedigung kultureller Bedürfnisse usw.) zeigt sich zumindest für die Depression die Undurchführbarkeit dieser Besteuerungsmethode, obwohl wir in Deutschland über einen "hochentwickelten Veranlagungsapparat verfügen".¹⁾ Dieses Ziel ließe sich durch indirekt erhobene Steuern wesentlich leichter erreichen. Littmann²⁾ weist darauf hin, daß das Veranlagungsverfahren auf alle Lohnsteuerpflichtigen ausgedehnt werden müßte, was die konjunkturpolitisch erwünschte und mit dem Quellenabzugsverfahren auch tatsächlich erreichte "promptness" in der Reagibilität des Steuerertrags auf zyklische Schwankungen in Frage stellen würde.

Die aus fiskalischen Gründen bereits abgelehnte Sollertragssteuer, weist belastungspolitische Schwächen auf. Eine über mehrere Jahre gleichbleibende Sollertragssteuerschuld erleichtert die Überwälzung ungemein, weil³⁾ sie sehr leicht als Bestandteil der fixen Kosten kalkuliert werden kann. Darüber hinaus würden Einkommensbezieher bei steigenden Löhnen oder Gehältern automatisch auch proportional oder gar progressiv höhere Steuern zahlen, während Gewerbetreibenden dies so lange erspart bliebe, bis das Finanzamt eine Überprüfung der Leistungsfähigkeit vornimmt und den Sollertrag erhöht.

4. Belastungspolitische Nachteile flexibler und progressiver Steuersätze?

Vor allem der Tarifprogression der Einkommensteuer ist schon sehr viel⁴⁾ - teilweise auch konjunkturpolitisch motivierte - Kritik widerfahren. Sie

1) Werlé: a.a.O. S. 274

2) Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik" a.a.O. S. 557

3) vgl. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, a.a.O. S. 28.

4) Aus der reichhaltigen Literatur:

Schmölders: "Die Notwendigkeit der organischen Steuerreform" in "Finanzarchiv" Band 14 Neue Folge S. 37 ff.

Föhl: "Kritik der progressiven Einkommensteuer" in "Finanzarchiv" Band 14 Neue Folge S. 88 ff.

Werlé: a.a.O. S. 276

Auch der Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 12 kritisiert: "Überhöhte, den psychological breaking

bestrafe den Tüchtigen durch progressive Wegsteuerung seines Gewinns, das führe zu einer Entmutigung der Unternehmer und zur Zurückhaltung bei Investitionen, namentlich wenn sie damit rechnen müßten, daß auch durch häufige Änderungen der Steuersätze versucht werde, die Investitionen und damit die Konjunktur zu beeinflussen. Solche Konjunkturlenkungsversuche führten aber zu einer Verstärkung der wirtschaftlichen Schwankungen und deshalb müsse eine Ertragsbesteuerung gefunden werden, die es auf der einen Seite dem Unternehmer erlaube, langfristig zu disponieren, ihn ansporne, seinen Ertrag zu steigern und damit zu einer besseren Versorgung des Marktes beizutragen und auf der anderen Seite auch dem Staat zu einem stetigeren Aufkommen im Konjunkturverlauf verhelfe.

Was flexible Steuersätze anbetrifft, so ist es nicht von der Hand zu weisen, daß sie ungünstig auf die betriebspolitischen Entscheidungen zurückwirken. Auch Neumark gibt zu, daß "Stabilität der Besteuerung ein in vieler Hinsicht wünschenswertes Ziel ist". Von den beiden Gründen, die er dennoch für ein "flexible tax-system" vorbringt, ist der eine - die Einkommen- und Körperschaftsteuer sei keine Kostensteuer und könne daher keine "psychologisch ungünstige Wirkung auf die Investitionslust der Unternehmer ausüben"²⁾ - nicht stichhaltig. Es macht eben einen Unterschied aus, ob man "das belastungspolitisch gewollte" oder das "verkehrswirtschaftlich gewordene" Steuersystem im Auge hat. Wenn es richtig ist, daß

point wesentlich übersteigende Steuersätze! Dazu muß aber festgestellt werden, daß alle hier verzeichnete Literatur aus einer Zeit stammt, in der die deutschen Einkommensteuersätze bis zu 95% betragen haben, mittlerweile aber eine Senkung der Höchststeuersätze auf wenig über 50% stattgefunden hat, die überwiegend als "psychological breaking point" bezeichnet werden (vgl. S. 26 des zitierten Berichts).

Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 8, wo ganz generell die Frage gestellt wird, ob hohe Steuersätze nicht den "Leistungswillen und Wohlbefinden beeinträchtigen" k ö n n e n. Einschränkend auch:

Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 629.

Colm: "Don't throw out the Baby with the bath" in "Finanzarchiv" Band 14, Neue Folge S. 525 ff., der sich in diesem Artikel namentlich gegen Schmolders und Föhl wendet.

1) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 142.

2) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 142.

"flexible" und dazu noch progressive Überschußsteuern nachteilige Rückwirkungen auf Investitionslust, Risikoneigung und Wagemut auslösen und daß diese Steuern als "Kostenfaktor ... aus den Preiskalkulationen nicht mehr fortzudenken"¹⁾ sind, so vermag weder die stichhaltigste Begründung, daß die Einkommensteuer als Überschußsteuer aus dem Gewinn bezahlt werden muß, noch der Wille des Gesetzgebers daran etwas zu ändern.

Der zweite Grund, den Neumark zur Rechtfertigung eines flexiblen Steuersystems bringt, "die zu erwartenden Steuersatzänderungen" würden "parallel zur Konjunkturentwicklung erfolgen und infolgedessen konjunkturpolitisch erwünschte Reaktionen hervorrufen"²⁾ - ist dafür um so durchschlagender. "Steuerliche 'Abschöpfung' in Aufschwungszeiten, in denen die Steuerabwälzung ceteris paribus leichter gelingt"³⁾ hat - vorausgesetzt, daß auch die Geld- und vor allem die Staatsausgabenpolitik restriktiv ist - zumindest nicht auf die Dauer die Wirkung, daß sie "die konjunkturell auftretenden Preissteigerungen noch verschärft", denn die einerseits durch die "Abschöpfung" und andererseits durch die Preissteigerung verminderte Kaufkraft der Konsumenten wird rascher dafür sorgen, daß die Bäume - will sagen die Preise - nicht in den Himmel wachsen, als wenn die Steuersätze oder gar die absolute Steuerlast (wie etwa bei der Sollertragsteuer) unverändert bliebe.

Die von Schmölders zugestandene "vernünftige 'Anpassung' der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben an die jeweilige konjunkturelle Situation" bewirkt ja lediglich, daß die Konjunkturschwankungen nicht noch durch eine "perverse fiscal policy" (Colm) verstärkt werden, sie ist aber nicht in der Lage, einen Beitrag zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft zu leisten.

Die belastungspolitische Problematik einer progressiven Einkommensteuer, gerade gegenüber den Unternehmern, kann nicht bestritten werden. Es ist richtig, daß von einer gewissen "psychologischen Schwelle" an, in der Progression die Unternehmerinitiative gelähmt wird, es ist auch richtig, daß zu hohe Einkommensteuersätze die Steuermoral verschlechtern, aber erstens erzwingen fiskalische Gründe diese Form der Besteuerung, weil nur auf diese Art und Weise der höchste Steuerertrag erzielt werden kann und zweitens ist auch "die - zum Teil überproportionale - Ermäßigung des Steuerdrucks,

1) Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 268, vgl. auch S. 251.

2) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 142.

3) Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 268.

die in der Depression stattfindet, in vollkommener Übereinstimmung mit den legitimen Interessen der meisten Steuerpflichtigen".¹⁾ In der Tat ertönt der Ruf nach einer Durchschnittsbesteuerung immer nur dann, wenn das tatsächliche Einkommen über dem durchschnittlichen liegt. Es ist daher Neumark zuzustimmen, daß "alles was man tun könnte, um den Konjunktorempfindlichkeitsgrad der Einkommensteuer zu reduzieren, schon aus diesem Grunde (der legitimen Interessen der meisten Steuerpflichtigen wegen) nicht empfehlenswert" ist. Akzeptiert man aber die "neuesten Finanztheorien ... so verliert die Konjunktorempfindlichkeit der Einkommensteuer (und damit ihr progressiver Tarif) auch ihre letzten Schrecken".²⁾

Es kann keine Rede davon sein, daß der Steuerzahler nur deshalb eine Steuerschuld bereitwilliger zahlt, weil er davon überzeugt ist, daß die Steuereingänge zur Finanzierung von Ausgaben der äußeren oder inneren Sicherheit und nicht zur Aufrechterhaltung der ökonomischen Stabilität verwendet werden.³⁾

"Das Gefühl ... die eigenen Konkurrenten zu subventionieren"⁴⁾ kann auch bei dem Unternehmer aufkommen, der sich darüber im klaren ist, daß zwar mit seinen Steuergeldern nicht seine wettbewerbsschwächeren Konkurrenten, wohl aber diejenigen, die bessere "Beziehungen" als er zu den öffentlichen Auftraggebern haben, "subventioniert" werden. Es "wirkt in seiner Naivität" nicht so "entwaffnend", die Öffentlichkeit zu überzeugen, daß die Steuerlast aus Gründen der wirtschaftlichen Stabilität vorübergehend erhöht werden muß, als die Ankündigung, daß aus sozialpolitischen oder Rüstungswirtschaftlichen Gründen für längere Zeit der Konsum eingeschränkt werden müsse, sei es offen durch Steuererhöhung oder sei es verdeckt durch inflationistische Defizitfinanzierung oder durch Streichung von Subventionen, die nicht durch Steuersenkung der Allgemeinheit zugute kommen.

Gerade durch eine Politik der Verhinderung von Konjunkturschwankungen, die bei einem 40%igen Anteil des Staates am Sozialprodukt auf die Indienstellung der Steuer zu diesem Zweck nicht verzichten kann, gelingt es Schwankungen in der Steuermoral zu verhindern, das Vertrauen der Unternehmer in ein

1) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 132.

2) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 132.

3) vgl. Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 267/8 und seinen Diskussionsbeitrag auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik, a.a.O. S. 142.

4) Schmölders; "Finanzpolitik" a.a.O. S. 267.

gleichgewichtiges Wachstum der Volkswirtschaft zu erhalten und "die freudige (?) Erfüllung der staatsbürgerlichen Pflicht bei der Errichtung der rechtens festgesetzten Abgaben zu fördern".¹⁾

Prof. Schmolders wäre sicherlich der letzte, der einer Hebung der Steuermoral in der Form das Wort reden würde, daß die Steuerschuldner dann bereitwilliger Steuern zahlen, wenn sie ihre Inflationsgewinne mit entwerteter Mark nachträglich versteuern müßten, in dem Bewußtsein dem Fiskus damit ein Schnippchen geschlagen zu haben.

Was die Lähmung der Unternehmerinitiative anbetrifft, so zeigt die jüngste Entwicklung in Deutschland und anderen Staaten, daß trotz teilweise sehr hoher Steuersätze sich ein starker Konjunkturaufschwung durchsetzen konnte. Die Erschlaffung der Unternehmerinitiative ist also "keine Tatsache von allgemeiner Gültigkeit", vielmehr stellt Neumark als langfristige Entwicklungstendenz die Tatsache heraus, "daß der seit einem Menschenalter zu beobachtende kräftige Aufwärtstrend der Steuerbelastung eine gewaltige Erhöhung der Produktivität und des Nationaleinkommens grundsätzlich nicht zu hindern vermochte".²⁾

Sucht man nach Gründen, so kann man teilweise die in dieser Phase verbesserten Überwälzungsmöglichkeiten,³⁾ teilweise auch die Konstruktion der Steuergesetze anführen, die es erlauben, alle möglichen Arten von Aufwendungen, auch wenn sie zur Produktion im weitesten Sinne des Wortes noch so überflüssig sind, als gewinnmindernde Unkosten abzusetzen.⁴⁾ Aber nicht zuletzt kann auch auf "eine erfolgreiche Konjunkturpolitik" verwiesen werden, die "das Unternehmerrisiko vermindert und die Gewinn- und Verdienstmöglichkeiten erhöht, also an sich einen stimulierenden Einfluß⁵⁾ auf den Leistungswillen und die Unternehmungslust" ausgeübt haben wird.

1) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 267

2) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 139.

3) der große Nachholbedarf machte die Nachfrage sehr unelastisch.

4) Näheres im III. Kapitel.

5) Schweizer Expertenbericht: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 9.

§8 Finanzföderalismus und zentrale Konjunkturlenkung

1. Konjunkturlenkung als Aufgabe des Bundes. Trennung der Finanzgewalten im einheitlichen Wirtschaftsgebiet - Vorzüge zentraler Konjunkturlenkung - lenkungspolitische Einschränkungen, die sich aus der Selbständigkeit in der Budgetgestaltung der Länder und Gemeinden ergeben.

Zur Aufrechterhaltung der politischen Einheit eines Bundesstaates ist es erforderlich, einen einheitlichen wirtschafts- und finanzrechtlichen Rahmen um das gesamte Staatsgebiet zu spannen, damit eine organische wirtschaftliche Entwicklung der Gesamtheit gewährleistet ist. Konjunkturelle Schwankungen werden daher wegen den überall gleichen Spielregeln, im gesamten Bundesgebiet tendenziell in gleichem Ausmaß in Erscheinung treten. Die Untersuchungen in diesem Paragraphen sollen Aufschluß darüber geben:

1. Wer unter Beachtung der gegebenen politisch bedingten Finanzverfassung eine interventionistische, konjunkturlenkende Steuerpolitik mit der größten Aussicht auf Erfolg bewerkstelligen kann?
2. Welche Konsequenzen sich daraus für die Handhabung der Steuergesetzgebung, -verwaltung und für die Aufteilung der Steuererträge ergeben?

Der Widerstreit der Besteuerungsziele, wie er in den letzten Paragraphen herausgestellt wurde, erfährt durch die bundesstaatliche Struktur des westdeutschen Wirtschaftsgebietes eine weitere Vertiefung. Art. 109 des Grundgesetzes trennt durch einen einzigen Satz die gesamte Wirtschaftsführung der Einzelstaaten von derjenigen des Bundes. Diese kompetenzmäßig scheinbar saubere Trennung findet jedoch bereits in der simplen, das Wesen eines Bundesstaates ausmachenden Feststellung ihre Grenzen, daß sich bundes- und regionalstaatliches, ebenso wie kommunales Wirtschaftsleben auf das gleiche Gebiet und auf die gleichen Wirtschaftssubjekte erstrecken. Es gibt auch in einem Bundesstaat nur e i n e Volkswirtschaft.

Die notwendige Arbeitsteilung in der Bewältigung der der Gesamtheit aller öffentlichen Körperschaften obliegenden Aufgaben setzt eine Entscheidung über die Zuständigkeit für die konjunkturelle Lenkung der Volkswirtschaft voraus. Befolgt man den Grundsatz, daß diejenige Körperschaft eine jeweils zur Debatte stehende Aufgabe übernehmen soll, die zur Erfüllung die besten Voraussetzungen mitbringt und dazu am besten geeignet ist,¹⁾ so wird die

1) vgl. Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden", a.a.O. S. 286

Wahl bezüglich der globalen Lenkung, eindeutig zu Gunsten des Bundes ausfallen, er ist der "geborene Träger" (Prof. Terhalle). Das Geld als Mittler am Markt, dessen sich auch der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient, wird von einer Zentrale reguliert; es ist daher zweckmäßig, daß die auf der gleichen Ebene stehende Gebietskörperschaft unterstützende Geldmengen- und damit Geldwertregulierung betreibt, was ja Kern aller Konjunkturpolitik ist.

Die Zuständigkeit des Bundes für die steuerpolitische Manipulierung von Konsum, Sparen und Investitionen zu bejahen, bedeutet aber gerade wegen Art. 109 GG. noch nicht, daß er auch dazu in der Lage ist, sofern man den Gedanken des Federalismus und der Selbstverwaltung ernst nimmt. Vergleicht man die Größe der Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden, so zeigt sich für 1955, daß von rund 51,2 Mrd. Eigenausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden zusammen rund 22 Mrd. oder 42% auf den Bund, 15,4 Mrd. oder 30% auf die Länder (einschließlich Hansestädte und Westberlin) und 11,3 Mrd. oder 22% auf die Gemeinden und Gemeindeverbände entfallen. Die restlichen 2,5 Mrd. standen dem Lastenausgleich zu.

Versucht der Bund, durch Haushaltsüberschüsse eine monetäre Kontraktion oder durch Defizite eine Expansion auszulösen, so kann seine Politik von den untergeordneten Gebietskörperschaften - theoretisch gesehen - durchkreuzt werden, weil er zwar deren Steueraufkommen, nicht aber die Budgetgestaltung im ganzen manipulieren kann. Diese Gefahr der Neutralisierung konjunkturpolitischer Maßnahmen des Bundes darf aber nicht überbewertet werden. In Depressionen ergeben sich auch in den untergeordneten Gebietskörperschaften aus der Finanznot geborene Defizite. In Boomzeiten können die Gemeinden nach der deutschen Gemeindeordnung dazu angehalten werden, Rücklagen zu bilden, während bei den Ländern wenigstens auf den erforderlichen Budgetausgleich hingewirkt werden kann.

Immerhin besteht eine gewisse Gefahr durch die Gestaltung der außerordentlichen Haushaltspläne, deren monetäre Wirkungen sich nicht von denen der Ordinarien trennen lassen. Außerdem sind neben den quantitativen auch qualitative - die Art der Staatsausgaben und -einnahmen betreffende - Merkmale wichtig für die konjunkturelle Entwicklung, so daß "die Finanzgebarung der Länder und Gemeinden zusammengenommen einen kräftigen, auch monetär¹⁾ deutlich spürbaren Einfluß auf die Gesamtwirtschaft auszuüben vermag"; die

1) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 255.

konjunkturgestaltenden Maßnahmen in einem Bundesstaat also weit weniger "gezielt" gestaltet werden können als in einem Einheitsstaat und daß diese Möglichkeiten um so kleiner werden, je geringer der Anteil der zentralen Gebietskörperschaft am Gesamthaushalt der öffentlichen Hand ist.

Für die zweite Aufgabe, die Einzelausrichtung steuerpolitischer Maßnahmen an die konjunkturelle Situation gelten Besonderheiten. Zwar sind auch auf diesem Gebiet die Möglichkeiten der zeitlichen, örtlichen und sachlichen Aufgabenverlagerung bei der größeren Gebietskörperschaft einnahme- und ausgabemäßig leichter durchzuführen, außerdem sind hier Einnahmen- und Ausgabenüberschüsse konjunkturpolitisch wirkungsvoller, weil sie in größeren Dimensionen erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Stabilität des jeweiligen Verbandes weniger gefährlich sind. Prinzipiell ist es aber auch den Ländern und Gemeinden möglich, ihre Budgetpolitik der Konjunktursituation anzupassen. Auf dem Ausgabensektor können vor allem Baumaßnahmen im Konjunkturzyklus so verteilt werden, daß sie zugleich beschäftigungspolitische und preisregulierende Wirkungen erzielen. Die hier allein interessierenden Maßnahmen der Besteuerung sind aber in erster Linie solche der gesetzlichen Ausgestaltung der Einzelsteuern und der Verteilung des Ertrags auf die verschiedenen finanzwirtschaftlichen "Ebenen". In geringerem Maße kann auch die Steuerverwaltung der jeweiligen Konjunkturlage angepaßt werden.

Nur soweit Länder und Gemeinden auf diesen drei Gebieten der Gesetzgebungs-, der Ertrags- und der Verwaltungshoheit ein Recht auf Selbstbestimmung haben bzw. beanspruchen können, sind regionale und kommunale steuerpolitische Konjunkturanpassungsmaßnahmen überhaupt möglich, die aber in aller Regel hinter fiskalischen Zielsetzungen zurückstehen müssen.

2. Die Gesetzgebungshoheit des Bundes als Faktor der Konjunkturlenkung. Konjunkturpolitische Verantwortung der Länder, die sich aus der Mitwirkung bei der steuerpolitischen Willensbildung ergibt - Notwendigkeit zentraler Steuergesetzgebung.

Auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung hat sich der Bund für alle struktur- und konjunkturpolitisch bedeutsamen Steuern die Zuständigkeit vorbehalten. So "wünschenswert" es auch wäre, "den Ländern einen weiteren, finanziell ergiebigen Bereich autonomer Steuerpolitik zu eröffnen", so erzwingt die Tatsache, daß "die großen Steuern bei ihrer in der Gegenwart üblichen Höhe zu einem bedeutsamen Mittel gesamtstaatlicher Wirtschaftspolitik geworden

sind" ¹⁾, eine bundesstaatliche Betätigung des Gesetzgebungsapparates.

Eine Einflußnahme der Länder ist im übrigen nur im Rahmen des verfassungsmäßig garantierten Mitwirkungsrechts möglich, was aber an der Tatsache, daß nur bundeseinheitliche Lenkungsmaßnahmen möglich sind, nichts ändert. Einsprüche des föderativen Organs haben in aller Regel fiskalische Hintergründe, die für das Ausmaß der eigenstaatlichen Entfaltung entscheidend sind. Die Ländervertretung ist sich anscheinend gar nicht im klaren, daß sie mit steigender Einflußnahme auf die Steuergesetzgebung, auch in steigendem Maße konjunkturpolitische Verantwortung übernimmt, denn die Tatbestände des Steuerrechts sind, je höher die Tarife werden, in um so größerem Umfang Maßstab für das wirtschaftliche Verhalten der einzelnen und der Gesamtheit.

In der konjunkturpolitischen Gestaltung des Steuerrechts muß Einheitlichkeit bestehen, denn es geht nicht primär darum, eventuell eintretende konjunkturelle Übersteigerungen oder Zusammenbrüche durch einzelne von Fall zu Fall zu treffende Besteuerungsmaßnahmen zu bekämpfen, sondern ein einheitliches Steuersystem zu schaffen, das bei rationeller Beachtung belastungs-, fiskal- und finanzausgleichspolitischer Funktionen zugleich in der Lage ist, möglichst viel "prophylaktische Konjunkturpflege" zu betreiben und damit möglichst geringe Konjunkturschwankungen zuzulassen.

3. Konjunktur- und finanzpolitische Widersprüche, die sich aus der geltenden Ertragsverteilung zwischen Bund und Ländern ergeben. Die scheinbar unterschiedlichen Steuerquellen - die Einkommensteuer als wichtigstes Lenkungsinstrument steht ertragsmäßig den Ländern zu - Möglichkeiten der Zuweisung der ertragsstabileren allgemeinen und speziellen Verbrauchssteuern an die Länder? - konjunkturpolitische Bedeutung der Kraftfahrzeugsteuer in finanzverfassungspolitischer Sicht.

Die Ertragsverteilung aus den einzelnen Steuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden muß unter Beachtung der von den Gebietskörperschaften zu erfüllenden Aufgaben richtungweisend sein für den Einbau konjunkturpolitischer Stabilisatoren in die jeweilige Einzelsteuer.

Erkannt man als Leitsatz an, "daß der Aufgabenträger auch der Lastenträger

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen a.a.O. S. 77.

zu sein hat", ¹⁾ so wäre die finanzausgleichs- und zugleich konjunkturpolitisch günstigste Lösung, dem Bund die Steuern zuzuweisen, die sich als zur Konjunkturlenkung am geeignetsten erwiesen haben, während den Ländern die Abgaben zur Ausschöpfung überlassen werden sollten, die ein über längere Zeiträume hinaus stabiles Aufkommen gewährleisten und die dann auch von gesetzgebungstechnischen Lenkungsmaßnahmen möglichst ausgeschlossen werden sollen. Damit vermiede man, daß die Länder weder durch - in der Steuerkonstruktion liegende - automatisch auftretende stärkere Aufkommensschwankungen noch durch konjunkturpolitische Steuergesetzänderungen so große fiskalische Nachteile erleiden, daß sie durch Anpassung der Ausgaben keinen Ausgleich schaffen können. Mit anderen Worten, der Bund sollte daran gehindert werden, seiner lenkungspolitischen Aufgabe dadurch nachzukommen, daß er für sich ein gleichbleibendes bzw. steigendes Steueraufkommen sichert, während die untergeordneten Gebietskörperschaften aus Konjunkturschwankungen den fiskalischen Schaden tragen sollen. Dies gilt um so mehr, wenn man sich erinnert, daß die vermeintlich verschiedenen Steuerquellen, aus denen Bund, Länder und Gemeinden schöpfen, sich nur durch ihre verschiedenen Ansatzpunkte und durch ihre rechtliche Formulierung unterscheiden, in Wirklichkeit aber alle "letzten Endes auf die Wirtschafts- und Steuerkraft des gleichen Staats- und Wirtschaftsraumes angewiesen sind". ²⁾ Ohne Schädigung der Volkswirtschaft können alle nur aus der einzigen Quelle, nämlich dem Einkommen des Volkes, ihren Finanzbedarf nachhaltig und auf die Dauer decken.

Beachtet man die derzeit gültige Ertragsverteilung zwischen Bund und Ländern, so fällt auf, daß gerade die Steuern, die am stärksten konjunkturpolitischen Zielen genügen könnten und tatsächlich auch weitaus am meisten konjunkturpolitisch ausgestaltet sind, nämlich die Einkommensteuern aller Art, den Ländern zugewiesen sind. Daran ändert sich grundsätzlich nichts dadurch, daß der Bund circa 1/3 davon erhält. Die Tatsache ist nicht umzustoßen, daß durch Manipulierung der abzugsfähigen Werbungskosten und Sonderausgaben durch mögliche sonstige steuergesetzliche Maßnahmen der Gewinnermittlung, durch Veränderungen der Tarifprogression usw., konjunkturpolitische Aufgaben des Bundes wahrgenommen werden, während die daraus

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, a.a.O. S. 76, vgl. auch

Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik", a.a.O. S. 273.

2) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 34.

resultierenden Steuerausfälle zum überwiegenden Teil den Ländern zur Last fallen. Während diese nur dort schöpfen können, wo Überschüsse erwirtschaftet werden, nimmt der Bund bei jedem Umsatz ohne Rücksicht darauf, ob nicht letztlich nicht abwälzbare Umsatz- oder Verbrauchssteuern Ursachen für auftretende Verluste und für eine weitere Verschärfung der Depression sind, die weitere überproportionale fiskalische Verluste für die Länder bedeuten.

Auf den ersten Blick scheint es daher ratsam zu sein, hier etwas ändern zu müssen, die konjunkturrempfindlichste aller Steuern, die Einkommensteuer ertragsmäßig dem Bund zuzuweisen und den Ländern dafür im Konjunkturverlauf ertragsstabilere Steuern zu überlassen. Hierzu muß aber gesagt werden, daß die Einkommensteuer, die einzige Steuer ist, die erhebungstechnisch so ausgestaltet ist, daß der anteilmäßige Steuerertrag der einzelnen Länder auch in etwa ihrer Steuerkraft entspricht. Damit wird gewährleistet, daß die Budgetgestaltung auf Landesebene sich an der Steuerkraft des jeweiligen Landes orientiert und der "horizontale Finanzausgleich" auf ein Mindestmaß beschränkt wird. Wiese man z.B. den Ländern den Ertrag aus der Umsatzsteuer zu, so würden solche mit agrarischer oder handwerklicher Grundstruktur wie etwa Bayern, wegen der geringen Anzahl von Produktionsstufen und der weitgehenden Erleichterung bei bzw. Befreiung von der Umsatzsteuer, also aus Gründen, die entweder erhebungstechnischer oder belastungspolitischer Natur sind, ungerechtfertigte Steuereinkünfte erleiden, während umgekehrt in den Ländern, wo sich aus Gründen der Rohstofforientierung die ganze Verarbeitungsindustrie massiert und wegen der größeren Produktivität auch keine Steuererleichterungen gewährt werden, über das Maß der Produktionskraft hinausgehende Steuererträge anfallen würden. Zugegeben, daß die Produktionskraft eines Landes ein nur sehr schwer meßbarer Begriff ist, der beste Indikator für das Ausmaß der Entwicklung einer staatlichen Eigenständigkeit ist und bleibt aber das Einkommen der Landesbewohner und nicht Höhe und Anzahl der Umsätze, die vielfach über die Landesgrenzen hinaus erfolgen und von erhebungstechnischen und formaljuristischen Zufälligkeiten abhängig sind. Das Einkommen der Wirtschaftssubjekte eines Landes, wird in der Regel im gleichen Lande, in dem es verdient wird, auch verbraucht und soweit es gespart wird, dient es ebenfalls vorwiegend der Stärkung der Produktionskraft der heimischen Wirtschaft. Werden aber Kapitalbeträge in anderen Ländern investiert, so fließen zumindest die Erträge daraus zurück und steigern ebenfalls die Steuerkraft dieses Landes.

Das gleiche gilt auch für die speziellen Verbrauchssteuern. Wiese man diese den Ländern zu, so würden diejenigen, in denen die größten Zigaretten- oder Mineralölfirmen ihren Sitz haben, den Löwenanteil an diesen "großen" Steuern einstreichen, während Länder ohne Zigaretten- oder Mineralölindustrie leer ausgingen, obwohl dort genau soviel geraucht und Auto gefahren wird.

Die Zuweisung der Biersteuer an die Länder bedeutet zwar eine gewichtige Konzession zu Gunsten Bayerns, ist aber nur eine Ausnahme, die sie im Interesse eines gleichmäßigen der Steuerkraft der Länder angepaßten Steueraufkommens auch bleiben sollte.

So muß man in Kauf nehmen, daß die Länderhaushalte größtenteils die Folgen zu tragen haben, wenn aus konjunkturpolitischen Gründen an der Einkommensteuer manipuliert wird oder wenn aus anderen Gründen eine Änderung der Konjunktursituation eintritt, die sich im Aufkommen aus der Einkommensteuer widerspiegelt. Eine Depression, die im Nachkriegsdeutschland noch nicht eingetreten ist, würde die ganze Tragweite dieses Problems erst vor Augen führen.

Die Beteiligung der Länder an der allgemeinen Umsatzsteuer wäre "geeignet, diese Unzulänglichkeiten zu mindern",¹⁾ die auch in der unterschiedlichen Aufkommensreagibilität zwischen veranlagter Einkommen- und Körperschaftsteuer einerseits und Umsatzsteuer andererseits zum Ausdruck kommen. Die Länder würden damit eine Steuerquelle besitzen, die in Depressionszeiten, in denen Gewinne entfallen und damit steuerpflichtiges Einkommen vielfach ausbleibt, in ihrer Ergiebigkeit nicht so stark sinken würde. Dieser Stabilitätsfaktor für die Länderhaushalte darf aber nicht überbewertet werden, denn erstens wird - sofern es überhaupt dazu kommt - der Länderanteil an der Umsatzsteuer nicht sehr bedeutend werden und nur gegen Überlassung eines vergrößerten Bundesanteils an der Einkommensteuer in Betracht kommen, zweitens sind auch steuerpflichtige Umsätze eine Größe, die relativ beachtlichen Schrumpfungen in der Depression unterliegen, zumal wenn man in Rechnung stellt, daß die einzigen, in der Depression unelastischen Umsätze in Grundnahrungsmitteln weitestgehend von der Umsatzsteuer befreit sind oder stark ermäßigten Sätzen unterliegen und drittens wird eine antizyklische Steuerpolitik in der Depression auch auf eine Senkung der Umsatzsteuersätze nicht verzichten können.

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, a.a.O. S. 78.

Eine weitere wichtige, den Ländern zugewiesene Steuer - die Kraftfahrzeugsteuer - hat sich in der letzten Weltwirtschaftskrise als ein sehr brauchbares Instrument erwiesen, einen wichtigen Zweig der Fertigungsindustrie und damit auch die Grundstoffindustrien durch Steuerbefreiung neu zugelassener Fahrzeuge anzukurbeln. Ob heute eine relative Sättigung des Automobilmarktes vorhanden ist und ob eine ähnliche Aktion in einer eventuell einsetzenden Wirtschaftskrise nicht diese günstigen Wirkungen erzielen würde, sei in diesem Zusammenhang dahingestellt. Anzunehmen ist nur, daß die Preise für Gebrauchtwagen bei Beibehaltung der Steuer für diese Automobile stark sinken würden, womit es den potentiellen Käufern gelänge, ihre zukünftig zu zahlende Kraftfahrzeugsteuer wenigstens teilweise auf ihre Käufer vorzuwälzen. Beachtet man außerdem, daß bereits viele Arbeiter und Angestellte heute Autofahrer sind, die ihren Wagen bei einsetzender Arbeitslosigkeit abstoßen oder stilllegen müßten, so ist es wenig wahrscheinlich, daß zu Beginn einer Depression die Steuerbefreiung neu zugelassener Kraftfahrzeuge eine ähnliche, das ganze Wirtschaftsgeschehen belebende Wirkung haben wird, weil potentielle Käufer neuer Wagen ihre Gebrauchtwagen nur zu sehr niedrigen Preisen verkaufen könnten und daher von der Anschaffung neuer Automobile Abstand nehmen würden. Gelänge es mit der Befreiung neu zugelassener Kraftfahrzeuge ein Abgleiten der Konjunktur zu verhindern, so wäre der von allen Ländern zu tragende Steuerausfall - stellt man die Erhaltung der Steuerkraft der Automobilfabriken, der Zulieferindustrien und der dort beschäftigten Arbeitskräfte in Rechnung - wahrscheinlich nicht größer, aber sehr viel eher geringer als der Einkommensteuerausfall, der sich mit der Depression einstellen würde.

Es ist also durchaus gerechtfertigt, auch unter Berücksichtigung konjunkturpolitischer Gesichtspunkte, die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer den Ländern zu belassen. Ihre Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Stabilität ist noch wesentlich größer als ihr durchaus nicht unbeträchtliches finanzielles Ergebnis, weil mit der Kraftfahrzeugproduktion, die maßgeblich von dieser Steuer beeinflußt wird, die verschiedensten Industriezweige aufs engste verbunden sind. Es hat sich in den USA gezeigt, daß die Hochkonjunktur bei einem kräftigen Rückgang in der Automobilproduktion auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden konnte.¹⁾ Umgekehrt wird es wohl auch nicht möglich sein, in dieser Branche eine Sonderkonjunktur zu erhal-

1) Die am stärksten von dem Konjunkturrückgang betroffene Stahlindustrie liefert etwa 20% ihrer Produkte an die Automobilindustrie.

ten, wenn im übrigen eine Depression nicht aufzuhalten ist. Man kann deshalb auch nicht argumentieren, daß eine Steuerbefreiung neu zugelassener Kraftfahrzeuge zwar für alle Länder einen verhältnismäßig gleichen Steuerausfall zur Folge hätte, während nur die Länder, in denen die Automobilfabriken sind, den finanziellen Nutzen aus der Erhaltung der Beschäftigung in diesem Produktionszweig zögen.

4. Konjunkturpolitische Wirkungschancen der Länder auf dem Gebiet der Steuerverwaltung.

Die den Ländern zuerkannte Steuerverwaltungshoheit (ausgenommen Zölle und Verbrauchssteuern), die eine wichtige Grundlage für ihre Eigenstaatlichkeit ist, erfordert im Konjunkturverlauf mehr oder minder starre Aufwendungen, die ausgabemäßig überhaupt nicht antizyklisch ausgestaltet werden können. Es ist richtig, - worauf Neumark hinweist - daß auch die Steuermoral gleichläufig mit den konjunkturellen Wechsellagen schwankt, "daß die Reaktionen - speziell die illegalen - der Steuerpflichtigen gegenüber ihren fiskalischen Verpflichtungen sich je nach Konjunktursituation in verschiedener Art und Intensität bemerkbar machen",¹⁾ insbesondere wenn man auf die Mitwirkung des Steuerschuldners angewiesen ist.

Da aber die Beamten ein festes Gehalt beziehen und "Überstunden" nicht bezahlt bekommen, so "erscheint (zwar) ohne weiteres verständlich", daß daraus "Schwankungen im Umfang der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden resultieren", nicht aber, daß die Steuerverwaltungskosten ... eine konjunkturreagible Größe" sind, denn es kann doch wohl kaum angenommen werden, daß Finanzämter und -gerichte Hilfskräfte zur Steuerfahndung einstellen.

In der Handhabung der Steuerverwaltung und -erhebung liegt eine wichtige konjunkturorientierte Wirkungschance, die nicht in Mark und Pfennig bewertbar ist, wohl aber darin, wie Termine und Fristen bestimmt werden, wie das Veranlagungs-, das Mahnverfahren und die Erhebungstechnik ausgestaltet sind, wie Formblätter verfaßt, wie Teil-, Voraus- und Nachzahlungen festgelegt werden, wie die Richtlinien hierfür und für einen eventuellen Steuererlaß ausgearbeitet werden usw., womit die sogenannte Steuermoral beeinflusst werden kann. Aber auch wichtige Größen der monetären Sphäre, wie z.B. die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, die Größe der aktiven

1) Neumark: "Theorie und Praxis ..." a.a.O. S. 118

Geldmenge und die Liquidität des Bankensystems werden durch Maßnahmen der Steuerverwaltung direkt oder indirekt beeinflußt und eine geschickte Handhabung kann auf diese Art und Weise beachtliche konjunkturgestaltende Wirkungen erzielen.

§9 Demokratisch-rechtsstaatliche Begrenzungen steuerpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen

1. Politische und ökonomische Stabilität: Das politische Schlagwort "Vollbeschäftigung" - die enge Verbindung politischer und ökonomischer Stabilität am Beispiel Deutschlands und Frankreichs.

Zwischen dem politischen Schlagwort "Vollbeschäftigung" und der ökonomisch notwendigen Konjunkturstabilisierung bestehen essentielle Unterschiede. Die Propagierung der Vollbeschäftigung, auch wenn man sie nicht um jeden Preis will, ist zwar unter dem Aspekt, die Wählerstimmen der breiten Massen für die nächste Wahl zu gewinnen, ausreichend, aber Konjunkturstabilisierung ist erheblich mehr, denn die Arbeit ist zwar der wichtigste, aber nicht der einzige Produktionsfaktor. Stabilisierung wirtschaftlicher Verhältnisse ist fortgesetzte optimale Kombination aller Produktionsfaktoren, bei stabilem Preisniveau. Dies schließt eine ausreichende Bildung von Realkapital und die Nutzung von Boden ebenso ein, wie es größere Arbeitslosigkeit ausschließt.¹⁾ Wird die ständige "optimale Ausnutzung der Produktivkräfte" - wie Halm¹⁾ es Keynes korrigierend ausgedrückt hat - zum wirtschaftspolitischen Ziel der Besteuerung erhoben, so kann auch auf unpopuläre - in keinem politischen Programm vorgesehene - Besteuerungsmaßnahmen nicht verzichtet werden, insbesondere wenn das Vollbeschäftigungsziel erreicht ist und die Entwicklung des Geldwertes Sorgen bereitet.

Politische und ökonomische Stabilität sind zwei Phänomene, die mit der Übernahme lenkungspolitischer Aufgaben durch den Staat, immer enger miteinander verknüpft wurden. Man erinnere sich an den politischen Umbruch in Deutschland im Jahre 1933, wo das Zusammentreffen "politischen Versagens" mit der weltweiten Wirtschaftskrise zur Beseitigung der wirtschaftlichen und politischen Freiheit führte oder man denke an das heutige

1) Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung", a.a.O. S. 329.

Frankreich, wo ebenfalls politische und wirtschaftliche Schwierigkeiten gleichläufig miteinander verbunden sind und gerade die Steuer als politisches Druckmittel eingesetzt wird.

2. Lenkungspolitische Steuerprogramme in der Marktwirtschaft: Die alternative Fragestellung: Wer plant? - was wird geplant? Vereinbarkeit mit der Demokratie.

Bewußte steuerpolitische Einflußnahme auf das Wirtschaftsgeschehen erfordert ein Konjunkturprogramm, das unter Berücksichtigung der erwarteten Entwicklung der Gesamtwirtschaft jedem Instrument seine Funktion zur Beeinflussung der einzelnen Bestandsgrößen des Volkseinkommens zuweist, mit dem Ziel der Erreichung eines Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage von Investitions- und Konsumgütern auf dem privaten und dem öffentlichen Sektor, sowie im Verkehr mit dem Ausland. Hierzu ist nicht nur eine "statistische Veranschaulichung der volkswirtschaftlichen Vorgänge und ihrer Wechselwirkungen"¹⁾ für die Vergangenheit (volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) und für die erwartete Zukunft (Nationalbudget) erforderlich, sondern "die finanzwirtschaftlichen Maßnahmen müssen in den Rahmen einer Gesamtkonzeption der Konjunkturpolitik eingebaut werden, die alle Faktoren der Wirtschaft berücksichtigt".²⁾ Aus den marktwirtschaftlichen Einflüssen der einzelnen Steuern für die Vergangenheit können konkrete Schlüsse gezogen werden, wie sich ein unverändertes Steuersystem in der nächsten Periode auf das Volkseinkommen im ganzen, sowie auf die einzelnen Globalgrößen auswirken wird und ob deshalb mit einer gleichgewichtigen Weiterentwicklung gerechnet werden kann; bzw. wenn in der Vergangenheit das Gleichgewicht gestört war, ob eine Tendenz zu seiner Wiederherstellung gegeben ist. Hier wirft Prof. Schmolders die Frage auf "wer plant?" "Nur ein schmaler Spalt trennt an dieser Stelle die Marktwirtschaft noch von der einer anderen Welt angehörenden ... Planwirtschaft".³⁾ Solange lediglich die - an den gegebenen wirtschaftlichen und steuerrechtlichen Tatbeständen - orientierten Wirtschaftspläne der einzelnen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung maßgebend seien und der Staat sich auf eine statistische Konstatierung der vergangenen oder erwarteten konjunkturellen

1) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 274.

2) Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 6.

3) Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 274.

Erscheinungen beschränke, sei die Freiheit der Wirtschaftsordnung gewahrt. Wird aber versucht, ein fehlendes Gleichgewicht durch steuerpolitische oder andere finanzpolitische Beeinflussung der Produktions- und Verbrauchspläne der einzelnen Wirtschaftsobjekte auf indirektem Weg herbeizuführen, d.h. durch einen geplanten in seinen Wirkungen vorausberechneten konjunkturpolitischen Einsatz der Steuer, der Staatsausgaben oder anderer finanzpolitischer Instrumente, so werde der Boden der sozialen Marktwirtschaft verlassen und die Wirtschafts- und Finanzpolitik steuere "geradewegs auf die zentrale Plan- und Zwangsverwaltungswirtschaft zu, deren Mittelpunkt der koordinierte zum Gesetz des Handelns für jeden einzelnen erhobenen Staats- und Volkswirtschaftsplan steht".¹⁾

Zugegeben, daß dies der Anfang der Planwirtschaft sein kann, wenn man weiter geht und nicht nur Hinweisschilder auf der Straße zum Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufstellt, deren Befolgung im freien Ermessen der Benutzer steht, sondern Gebots- und Verbotstafeln errichtet, die nur in eine staatlich festgesetzte Zielrichtung weisen und deren Befolgung notfalls erzwungen wird.

Diese bildliche Herausstellung des Unterschiedes zwischen "a planned economy and planned economic policy"²⁾ sollte zeigen, daß Prof. Schmölders die Frage nicht richtig gestellt hat. Es kommt nicht darauf an, w e r plant, sondern w a s geplant wird. Nicht Produktion, Investition, Verbrauch und Volkseinkommen wird wie in der Zentralverwaltungswirtschaft geplant - wobei Planzahlen als Sollzahlen aufzufassen sind - sondern der Weg, wie g e s c h ä t z t e, nicht geplante Produktions-, Investitions-, Verbrauchs- und Volkseinkommensziffern unter Beibehaltung einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, die Produktions- und Konsumfreiheit ebenso wie persönliche Freiheit und Freizügigkeit gewährleistet, ohne Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts erreicht werden können.

Es besteht kein Zweifel, daß dabei planwirtschaftliche Klippen umschifft werden müssen, aber die Gesamtkonzeption und die der Steuer im besonderen zugewiesene Funktion ist in jedem Fall der Idee nach mit einer freiheitlichen und rechtsstaatlichen Wirtschaftsordnung vereinbar, weil auch konjunkturpolitisch manipulierte Steuern Abgaben bleiben, die erst fällig werden,

1) Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 274.

2) Colm: "Is Economic Planning Compatible with Democracy" in "Essays in Public Finance and Fiscal Policy", New York 1955, S.289, Fußnote 1.

wenn der generell geregelte Tatbestand eintritt, an den das Gesetz die Steuerschuld knüpft, dessen Verwirklichung aber von freien Entscheidungen des einzelnen Wirtschaftssubjektes abhängig ist. "Die einzelnen Wirtschaftssubjekte (schwenken) freiwillig - weil im eigenen Interesse - in die konjunkturpolitisch erwünschte Richtung ein".¹⁾

Ungeplante Interventionen der öffentlichen Hand gab es schon immer, sie mußten sich oftmals mit Recht der Vorwurf des Dirigismus gefallen lassen, weil zur Erreichung eines politischen Zieles ökonomisch gesündigt wurde. Gerade das soll aber durch eine "planned economic policy", durch "fiscal policy" oder wie immer steuerpolitischer Interventionismus genannt werden mag, verhindert werden.

Weil wirtschaftliches Gleichgewicht eine Voraussetzung ist, um "die Grundinstitutionen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Staatsordnung zu bewahren"²⁾, kann das Bestreben der Herstellung dieses Gleichgewichts auf dem genannten Weg, nicht als unvereinbar mit der Demokratie betrachtet werden, denn es ist ein "Mittel zur Wiederherstellung von Bedingungen, unter denen die private Unternehmerinitiative als Hauptträger der Wirtschaftstätigkeit sich fruchtbar zu entfalten vermag".³⁾

Unter diesem Aspekt sticht der liberale Trumpf - steuerpolitische Konjunkturpolitik sei Dirigismus - nicht mehr, denn Arbeitslosigkeit, die wir als Preis für die Freiheit zu zahlen bereit sein müssen, wie Virgil Jordan⁴⁾ meint, ist gerade auch politisch nicht nur ökonomisch "zu teuer" geworden.

3. Rechtspolitische Schwierigkeiten in einer konjunkturorientierten Gesetzgebung: Das parlamentarische Steuerbewilligungsrecht - Möglichkeiten einer "simplified legislative procedure" - ihre rechtsstaatlichen Voraussetzungen.

In der parlamentarischen Demokratie hat sich die Volksvertretung aus rechtsstaatlichen Gründen das Steuerbewilligungsrecht vorbehalten. Wegen des

1) Werl6: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 259

2) Neumark: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung ..." a.a.O. S. 663.

3) Neumark: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung ..." a.a.O. S. 663.

4) vgl. dazu Neumark: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung ..." a.a.O. S. 661.

allerorts sehr labilen Vertrauens in die Währung und weil die anhaltenden politischen Spannungen zwischen den großen Machtblöcken in Ost und West auch die nationalen Volkswirtschaften in ihren engen internationalen Verflechtungen gegen politische Krisen (Korea- und Suezkrise), die irgendwo in der Welt auftreten, sehr empfindlich gemacht haben, müssen konjunkturpolitische Interventionen sehr rasch getroffen werden. "Kein Steuersystem darf daher starr sein; wesentlich neuen wirtschaftlichen und politischen Tatbeständen muß durch eine gewisse Wendigkeit der Besteuerung Rechnung getragen werden können".¹⁾ Diese "promptness" ist aber in ganz besonderem Maße in Frage gestellt. Für Neumark war es Grund genug, diesem Problem die Hälfte eines Aufsatzes zu widmen²⁾ und auch der Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium weist darauf hin, daß die Handhabung der Steuerpolitik aus "institutionellen Gründen" schwerfällig sei.³⁾ Die Einberufung des Parlaments, die notwendige dreimalige Beratung, die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen und die Einholung der Zustimmung des föderativen Organs nimmt Wochen und Monate in Anspruch, währenddessen sich die Konjunktursituation erneut völlig gewandelt haben kann. Zusätzlich besteht die Gefahr, daß wegen der gebotenen Eile je nach mehr oder minder zufälligen Parlamentsmehrheiten die Konjunktursituation ausgenutzt wird, um eigennützige parteipolitische Zielsetzungen zu verwirklichen bzw. notwendige Maßnahmen, wie sie für solche gehalten werden, zu verhindern. Man denke nur an die von F.K. Mann herausgestellten Steuerideale der verschiedenen politischen Richtungen⁴⁾ in der Vergangenheit, deren Verwirklichung nach wie vor im konjunkturpolitisch günstigsten Augenblick zumindest tendenziell angestrebt wird. Auch wenn Liberale wie Sozialisten ihre "Einksteuerpläne" aufgegeben haben, strebt noch heute der politische Liberalismus auf der einen Seite tendenziell eine Gewichtsverlagerung der Steuerlasten zur indirekten⁵⁾ und der politische Sozialismus eine solche zur direkten Besteuerung an.

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 13.

2) vgl. Neumark: "Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik" a.a.O.

3) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium a.a.O. Ziffer 50.

4) vgl. F.K. Mann: "Steuerpolitische Ideale"

5) Werlé: Hält demgegenüber die Gefahr eines politischen Mißbrauchs beim konjunkturpolitischen Einsatz der Steuer für gering. Vgl.: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 260, andererseits beweist aber seine Zurückweisung der Vorschläge, die auf eine alleinige Einkommensteuer bzw. auf eine Gewichtsverlagerung auf Verbrauchssteuern abzielen (a.a.O. S. 271), daß diese Gefahr doch vorhanden ist.

Auch ist zu befürchten, daß der größte Teil der Abgeordneten wegen mangelnder Sachkunde sich der Verantwortung nicht bewußt ist und nur Parteilinie einhält, wie bei den Haushaltsberatungen im Parlamentsplenium immer wieder deutlich wird.

Zur Vermeidung dieser Schwierigkeiten, die Neumark¹⁾ und Colm mit besonderem Nachdruck herausgestellt haben, wurden die verschiedensten Vorschläge gemacht. Die grundsätzliche Entbindung des Parlaments von der steuerpolitischen Verantwortung wird kaum von einem-sich seiner staatspolitischen Verantwortung bewußten-Wirtschafts- und Finanzpolitiker befürwortet. Es ist zumindest - sogar für das Mutterland der Demokratie, die USA, wo man wegen eines Mißbrauchs demokratischer Vollmachten die geringsten Befürchtungen hat und die Regierung, namentlich der Präsident, eine sehr starke Stellung einnimmt - "doubtful, that it would be desirable or feasible to delegate to the executive the authority to change tax-rates as an anticyclical device. However, it would be desirable if a simplified legislative procedure for anticyclical change in tax-rates could be worked out".²⁾

Ein Weg einer "simplified legislative procedure" wäre, verschiedene Steuertarife grundsätzlich im Parlament zu verabschieden, (formula flexibility) je einen für Inflation, Deflation und für ein wirtschaftliches Gleichgewicht, ihre Einführung jedoch dem Ermessen der Regierung in der Beurteilung der jeweiligen Konjunktursituation zu überlassen,³⁾ wobei man der Legislative sogar ein kurzfristiges Vetorecht zugestehen könnte.

Auch die Ausarbeitung von "Eventualbudgets" oder die Verpflichtung zur Vorlage von - in konjunkturpolitischer Hinsicht⁴⁾ - "berechtigten Budgets" nach Ablauf der Hälfte des Haushaltsjahres, sind Versuche, die Legislative auf dem Gebiet der Besteuerung beweglicher zu gestalten.

Dem gleichen Zweck könnte auch die Übertragung von Gesetzgebungsvollmachten

1) Neumark: "Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik", a.a.O. S. 587 ff.

2) Colm: "The Federal Budget and the National Economy" a.a.O. S. 63.

3) diesen Vorschlag hält Neumark für den "finanziell und politisch zweckmäßigsten".

vgl. Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 630.

4) Über Eventual- und berechnete Budgets: vgl. Neumark: "Theorie und Praxis der Budgetgestaltung", in "Handbuch der Finanzwissenschaft" I. Band, 2. Auflage, Tübingen 1952, S. 605.

auf parlamentarische Ausschüsse dienen,¹⁾ die einen Querschnitt der politischen Machtverteilung im Plenum abgeben, obendrein mit dem Vorteil, daß im kleineren - aus Fachleuten bestehenden - Kreis bessere Arbeit geleistet wird und die Parteidisziplin - die in solchen Fällen fehl am Platze ist -, nicht so stark zum Durchbruch kommen kann, als beim "Durchpeitschen" von Gesetzen im Plenum.

Schließlich will man auch mit einer "built-in" also "automatic" flexibility nicht der Volksvertretung ihr wichtigstes Recht, das der Steuer- und Staatsausgabenbewilligung nehmen, denn die Stabilisierungsautomatik selbst soll ja der Festlegung und ständigen Kontrolle des Parlaments unterliegen.

Die Gefahr eines "diktatorialen Vorgehens" (Neumark) der Regierung ist zweifellos vorhanden, in jungen Demokratien, in denen sich noch keine - die Verfassung ergänzende - Traditionen herausgebildet haben und das formelle Verfassungsrecht noch auf weiten Gebieten der richterlichen Auslegung bedarf, mag diese Gefahr sogar noch recht groß sein; aber dies ist kein nur mit der staatlichen Wirtschaftsführung oder gar nur mit einer "flexiblen Steuerpolitik" verbundenes Risiko, was den Ausführungen von Prof. Schmölders²⁾ entgegengehalten werden muß, sondern auf allen anderen Gebieten der praktischen Politik kann die Entwicklung dazu führen, daß das Parlament in seinen Rechten und die Marktwirtschaft in ihren Funktionen beschnitten wird.

Aus diesen Gründen und wegen verfassungsrechtlichen Verschiedenheiten sollten ausländische Vorbilder nicht unesehen übernommen werden, "jedes Land (wird) unter Berücksichtigung seiner spezifisch staatsrechtlich-politischen Eigenarten die Frage für sich zu lösen haben".³⁾

Nicht die formalrechtlichen organisatorischen Reformen sind entscheidend, sondern letzten Endes kommt es darauf an, "ob es gelingt, Regierungen zu bilden, von denen man überzeugt sein darf, daß sie stets in demokratischem Geiste und dem Willen der Parlamentsmehrheit entsprechend (zu) handeln"⁴⁾

1) vgl. Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 667.

2) vgl. Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 266.

3) Neumark: "Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung", a.a.O. S. 667.

4) Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 667.

bereit sind; dann braucht nicht jede konjunkturpolitische Einzelmaßnahme vorher im Parlament "beschlossen und verkündet" und das "gesunde Mißtrauen" (Schmölders) überstrapaziert werden.

Der Geist, nicht der Buchstabe des Gesetzes entscheidet, ob politische und wirtschaftliche Stabilität in einem freiheitlich-demokratischen Staatswesen auch auf lange Sicht erhalten werden kann oder ob durch Wirtschaftskrisen Gefahren für die Staatsform bzw. umgekehrt, durch Aushöhlung der Demokratie der Übergang zur Zwangswirtschaft geschaffen wird.

4. Möglichkeiten der Entpolitisierung steuerlicher Konjunkturpolitik. Die Unvollkommenheit der "built-in" flexibility - an Indices orientierte flexible Steuersätze - statistische Schwierigkeiten.

Abschließend zu diesem Kapitel, das der Besprechung von - mit dem Wesen der Besteuerung zusammenhängenden - Komplikationen und Einschränkungen in der konjunkturpolitischen Ausrichtung der Steuern gewidmet war, sollen noch einige Ausführungen über eine vorgeschlagene "Entpolitisierung" steuerlicher Konjunkturlenkung gemacht werden.

Die Lerner'sche "Funktionalfinanz" wurde - weil politischen Aufgaben nicht Rechnung tragend - bereits zurückgewiesen. Eine andere Möglichkeit, die "built-in" flexibility, könnte zur sauberen Trennung finanzierungspolitischer von konjunkturpolitischen Zielsetzungen einen Beitrag leisten.

Änderungen in der wirtschaftlichen Entwicklung trägt der Automatismus ohne die Notwendigkeit von Tarifänderungen Rechnung, während zusätzliche oder verminderte Staatsausgaben, ihren parallelen Niederschlag in Steuererhöhungen bzw. -senkungen finden müssen. Insofern wäre die von Peacock¹⁾ beklagte Vermengung politischer mit konjunkturpolitischen Meinungsverschiedenheiten²⁾ ausgeräumt.

Aber wie Colm feststellt, wird dieser Automatismus, wenn er in einer Depression oder Inflation ernstlich auf die Probe gestellt wird, nicht aus-

1) vgl. Peacock: a.a.O. S. 295.

2) The Rule relates additional expenditure to the need for additional taxes, and tax reductions to curtailments in expenditures. Thereby it serves the requirement of budget discipline".

Colm: "The Federal Budget ..." a.a.O. S. 46.

reichend funktionieren, "... in case of a truly severe depression should this 'built-in' flexibility be supported by a reduction in tax-rates and the adoption of additional expenditure ... programs", denn "what the rule really accomplishes is that it avoids a 'perverse' fiscal policy". Auch Neumark hält als Erfolgsbedingung fest, daß "die Steuern einen sehr hohen Grad an Konjunktorempfindlichkeit aufweisen" und "die Konjunkturschwankungen relativ bescheiden sein" müßten.²⁾

Damit ist gerade dann, wenn es am notwendigsten wäre, eine Entpolitisierung der Finanzpolitik nicht gewährleistet. Etwas überspitzt sagt Edwin G. Nourse: "I do not believe, the automobile can ever attain a degree of technical perfection which will make the qualifications of the driver a matter of indifference"³⁾. Die "formula flexibility" hat - wenn man die bereits zuvor im Parlament festgelegte Änderung der Steuersätze von der Erreichung gewisser Indices abhängig macht - zwar als "sozusagen 'halb-automatische' Regelung viele Vorzüge ... doch dürfte auch sie nicht ganz von den Nachteilen frei sein, die die 'built-in' flexibility wie überhaupt jede starr schematische Lösung aufweist".⁴⁾

Trotz aller Fortschritte auf den Gebieten der Statistik und der Ökonometrie, die es ermöglichten, nur mit einwöchiger Verzögerung die jeweilige Konjunkturlage zu analysieren, ist es nicht gelungen, einen Index oder eine Indiceskombination zu konstruieren, aus der z.B. ersichtlich ist, daß ein 2%iger Beschäftigungsrückgang nicht die vorübergehende Folge einer Strukturwandlung ist, die durch einen technischen Fortschritt oder durch sonstige Nachfrage- oder Angebotsverschiebungen ausgelöst wurde, sondern der Anfang einer Depression. Soll eine Erhöhung des Preisniveaus oder der Lebenshaltungskosten um wenige Punkte, die nur Ausfluß der Veränderungen von Preisrelationen sind, konsumbeschränkende Steuererhöhungen auslösen oder soll man warten, bis es zu spät ist und durch Steuererhöhungen der einsetzende Niedergang verschärft wird? Ein zuverlässiger Indikator, der zyklische Bewegungen von saisonalen, trendmäßigen und strukturellen Veränderungen trennt, gibt es nicht, obwohl die verschiedensten mathe-

1) Colm: "The Federal Budget ... " a.a.O. S. 46 u. 48.

2) Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 665.

3) Edwin G. Nourse: In einer Kritik zu "Political Economy on Trial" von P.J. Strayer, abgedruckt in "The American Economic Review" Vol. XV 1950 S. 186.

4) Neumark: "Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik" a.a.O. S. 591.

matischen Methoden zur Zerlegung von Zeitreihen und damit zur Ermittlung von Konjunkturschwankungen entwickelt wurden. Schon für die Ermittlung von Konjunktureinflüssen auf den Steuerertrag mußte Neumark¹⁾ feststellen, daß es "ein äußerst schwieriges Unterfangen" ist und dieses "offensichtlich nur auf die Formel 'ceteris paribus'" gestützt werden kann, "denn nach welchen Kriterien kann man etwa eine 10%ige Steigerung des Ertrags einer Einkommensteuer, die zeitlich einer 5%igen Steuersatzerhöhung, verbunden mit einer Verbesserung der Veranlagungs- und Kontrollmethoden, folgt und mit einem (u.a. die Steuermoral affizierenden) Konjunkturanstieg zusammenfällt, diesem oder jenem Faktor 'zurechnen' und demgemäß unter sie aufteilen?" Um wieviel schwieriger ist es aber einen Index zu ermitteln, der es der Regierung zur Pflicht macht, aus Gründen der aktiven Gestaltung der Konjunktur, gewisse Steuersätze zu ändern. Abgesehen von der häufigen Anwendung der sogenannten "Nullhypothese", die nur eine Entscheidung nach der negativen Seite zuläßt, kranken auch die kompliziertesten Verfahren daran, daß "die Extrapolation des Trends über den Bereich der Zeitreihe, die ja für den Konjunkturforscher besonders anziehend erscheint ... ganz unzulässig ist und daß ohne Kenntnis des wahren Charakters jener Ursachenkomplexe" - was man aber gerade erst erfahren möchte - "immer die Gefahr (besteht), daß hierbei in den Trend mehr oder weniger beträchtliche Teile der Restkomponente (also zufällige Ursachen) hineingenommen werden".²⁾ Immer werden sich einigermaßen zuverlässige Anhaltspunkte auch bei Berücksichtigung von Zahlen neuesten Datums, weil mit Mittelwerten gearbeitet werden muß, nur für Monate zurückliegende Zeitpunkte aufstellen lassen, die obendrein höchst ungenau werden, wenn die Zahlenreihen, die zurückverfolgt werden, nicht lang genug sind, größere Schwankungen aufweisen oder durch Geldauf- oder³⁾-abwertungen, politische Krisen usw. abrupte Veränderungen aufweisen. Die Individualität jeder Konjunkturerscheinung weist Phänomene auf, die sich in Zahlen auch ordinal gar nicht erfassen lassen. "Die Ergebnisse einer Zählung können ... als eine Zusammenfassung gewisser statistischer 'Schatten' der ihnen zugrunde liegenden, viel komplizierteren Gesamtheiten angesehen werden. Man erinnere sich an das berühmte Bild aus Plato's Ideenlehre: an die Gruppe angeketteter Gefangener, die in einer Höhle nur die

1) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung", a.a.O. S. 119.

2) Anderson: "Probleme der statistischen Methodenlehre", Würzburg 1954, S. 225/6.

3) vgl. Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung" a.a.O. S. 119.

auf die Wand geworfenen Schatten der am Eingang vorübergehenden Menschen beobachten können. Wir Statistiker spielen häufig die Rolle dieser Gefangenen¹⁾".

Mit diesem Eingeständnis der Unvollkommenheit statistischer Analysen eines der namhaftesten Vertreter dieser wichtigen Hilfswissenschaft der Volkswirtschafts- und Finanztheorie ist aber noch nicht gesagt, daß es bessere Methoden gibt, um festzustellen, wann der konjunkturtherapeutische Einsatz finanzpolitischer Instrumente unter Umgehung politischer Hindernisse erfolgen soll. Prof. Schmölders kann daher nicht zugestimmt werden, wenn er wegen der "Problematik ..., die in der heiklen Aufgabe der Konjunkturdiagnose für den jeweiligen konkreten Zeitpunkt ... liegt", sich gegen jede Art "expansionistische(r) oder kontraktorische(r) Eingriffe" wendet, so lange es nicht gelingt, "aus den Indexreihen zuverlässige Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, in welchem Stadium des 'Zyklus' die Wirtschaft sich gerade befindet".²⁾ Wenn dies als Begründung dafür angenommen wird, die Konjunkturlenkung der Geld- und Kreditpolitik allein zu überlassen, so ist zu fragen, ob nicht dieses Instrument genau so vor die Wahl gestellt ist, sich entweder unvollständiger und ungenauer statistischer Erhebungen zu bedienen oder sich ebenfalls einer konjunkturellen Einflußnahme zu enthalten.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß bei Annäherung der relevanten Indices an einen "Pegelstand", der konjunkturelle Gefahren anzeigt, die Verpflichtung zur Einberufung eines kleineren Fachkollegiums - ob aus Parlamentariern oder/und unabhängigen Fachleuten zusammengesetzt, sei dahingestellt - bestehen sollte, das über die Durchführung außergewöhnlicher Besteuerungsmaßnahmen zu entscheiden hätte. So wäre unter Vermeidung der zahlreichen Fehlerquellen, die mit den mechanistischen Verfahren zusammenhängen und unter Ausschaltung des schwerfälligen Gesetzgebungsapparates ein prompter, rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechender, wirkungsvoller und einen höchstmöglichen Genauigkeitsgrad erreichender, konjunkturpolitischer Einsatz der Besteuerung gewährleistet.

1) Anderson: a.a.O. S. 305.

2) Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 172.

III. K A P I T E L

Konjunkturpolitische Wirkungsmöglichkeiten

§10 Konjunkturorientierte Gruppierung der Steuern und die sich bietenden Ansatzpunkte bei den Bestimmungsgrößen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes

1. Das steuerpolitische Betätigungsfeld: Sparen, die marktwirtschaftlich konstruierte "Brücke" zwischen Konsumenten und Produzenten - steuerpolitische "Hilfskonstruktionen": steuerliche Begünstigung des freiwilligen Sparens, der Selbstfinanzierung und Zwangssparen durch Besteuerung - Steuerpolitik in der Depression und bei Inflation - die drei Bestimmungsgrößen eines wirtschaftlichen Gleichgewichts: Beschäftigung, Preisniveau und Außenhandel.

Konsum und Investitionen sind die beiden wichtigsten Größen des privaten Sektors, die bestimmend sind für die Größe des Sozialprodukts; die Art ihrer Verknüpfung miteinander durch das Sparen ist Ausdruck der konjunkturellen Situation. Die volkswirtschaftliche Steuerbelastung bestimmt auf der einen Seite die Höhe des erzeugten Sozialprodukts und auf der anderen Seite die Verwendungsart und den Umfang des - bei der Produktion entstandenen - Volkseinkommens. Sparen ist zunächst nichts weiter als eine - auch durch die Steuerlast mitbestimmte - Verwendungsart des Einkommens für das einzelne Wirtschaftssubjekt. Es ist keineswegs gleichbedeutend mit Kapitalbildung. Steuerpolitische Begünstigung des Sparens ist ceteris paribus zunächst nur Konsumeinschränkung, Abnahme des Sparvolumens bedeutet Verbrauchsausdehnung. Das "ceteris paribus" bezieht sich in erster Linie auf ein Gleichbleiben der Staatsausgaben. Erhöht nämlich der Staat in dem Maße, indem er steuerpolitisch den Privatkonsum einschränkt, die konsumtiven Staatsausgaben, so ist der konjunkturpolitische Effekt, wenn man von der unterschiedlichen Nachfragerichtung absieht, gleich Null und das gleiche gilt mutatis mutandis für eine steuerinduzierte Konsumausdehnung.

Erst wenn der "Brückenschlag" (Lukas) vom Sparer zum Investor gelingt, sei es über den Kapitalmarkt oder sei es durch investitive Verwendung von erzwungenen "Ersparnissen" durch steuerliche Kürzung des Einkommens seitens der öffentlichen Hand, wird das ersparte "Geld" zu Geldkapital und die damit erstellten oder angeschafften Anlagen bzw. Warenlager zu Realkapital. Finanzpolitische Sparanreize durch Steuerentlastung oder Zwangssparen durch

Steuererhöhung sind also wichtige Bausteine zur - durch die Geld- und Kreditpolitik prinzipiell marktwirtschaftlich konstruierten - "Brücke" zwischen dem "auskommensorientierten" (Prof. Terhalle) Haushalt und der erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmung.

Eine zweite Form des "Zwangssparens" findet statt, wenn das Güterangebot geringer ist als die effektive Nachfrage und der Kaufkraftüberschuß weder weggesteuert noch freiwillig gespart wird. In diesem Fall wird durch Preiserhöhung die Nachfrage mengenmäßig "auf dem Rücken der Verbraucher" (Preiser) zwangsweise eingeschränkt. Daß auch hier eine "Ersparnis" vorliegt, zeigt sich darin, daß die Unternehmer "Marktlagengewinne", die über die "normale" Rendite hinausgehen, erzielen, die sie gar nicht verzehren können¹⁾ und zur Selbstfinanzierung verwendet werden. Der Unterschied zum Zwangssparen durch steuerliche Abschöpfung liegt darin, daß hier der Zwang ein marktwirtschaftliches Phänomen ist und aus der Marktenge nicht der Staat sondern die Unternehmer begünstigt werden. Während bei der freiwilligen Ersparnis die Höhe des Zinssatzes und die von der allgemeinen Konjunktursituation abhängige psychologisch bedingte Investitionsneigung ausschlaggebend dafür sind, ob der "Brückenschlag" zum anderen Ufer gelingt, ist bei jeder Art des Zwangssparens die fehlende Selektionsfunktion des Zinssatzes die Ursache, daß der zwar immer gelingende - weil zwangsweise durchgeführte - "Brückenschlag" oft nicht zum richtigen "Ufer" - will sagen Investor - führt. Auch die Selbstfinanzierung über den Preis ist eine Erscheinung, in die die Steuerpolitik einhaken kann und bedeutende Wirkungsmöglichkeiten hat.

Die von Prof. Lukas übernommene sehr plastische Darstellung der Zusammenhänge zwischen Sparen und Investieren, die von Keynes in neuer Terminologie aber dem Inhalt nach übereinstimmend dargestellt wurde, erfuhren durch den zuletzt genannten Autor eine Ergänzung durch den Beweis, daß Gleichgewicht also Übereinstimmung von Nachfrage nach und Angebot von Ersparnissen nicht notwendigerweise bei Vollbeschäftigung herrschen muß, wenn Ersparnisse in Horte fließen. Das am Kapitalmarkt erscheinende Sparvolumen kann deshalb trotzdem gleich dem von den Investoren nachgefragten Geldkapital sein, wenn sinkende Zinssätze das Geld auf der einen Seite nicht aus dem "Strumpf" zu locken vermögen und auf der anderen Seite die Angst vor Ver-

1) vgl. den Aufsatz von Prof. Preiser: "Multiplikatorprozeß und dynamischer Unternehmergewinn" in seiner Aufsatzsammlung "Bildung und Verteilung des Volkseinkommens", Göttingen 1957.

lusten keine Investitionsentschlüsse reifen läßt. Der Streit darüber, ob dies ein dauerhaftes Gleichgewicht sein kann, wie dies von den Stagnationstheoretikern im Anschluß an die Erfahrungen in der Weltwirtschaftskrise behauptet wird oder ob es über den sogenannten "Haberler-Pigou-Effekt", d.h. über eine durch Preissenkungen erhobte Kaufkraft des Geldes nach einem schmerzhaften Deflationsprozeß zu einem neuen Aufschwung kommen wird, braucht hier nicht entschieden zu werden. Beide Seiten sind sich darüber einig, daß finanzpolitische Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind. Bei Keynes und den Stagnationstheoretikern stehen mehr die staatsausgabenpolitischen Maßnahmen im Vordergrund, während die "Neoklassiker" in größerem Umfang steuerpolitische Maßnahmen empfehlen.

Bei der umgekehrten, inflationistischen Situation ist man sich im Prinzip über den Einsatz von Steuern einig, weil die konsumbeschränkende Wirkung einer Steuererhöhung unbestritten ist. Aber auch in dieser Konjunkturphase darf nicht schematisch vorgegangen werden, denn es kommt nicht allein darauf an, inflationäre Preissteigerung zu unterbinden, sondern gleichzeitig auch die weitere langfristige Entwicklung nicht zu gefährden.

Durch diese allgemeine Darstellung der Zusammenhänge zwischen Konsumieren und Nichtkonsumieren, also Sparen auf der einen Seite und zwischen Sparen und Investieren auf der anderen Seite, sollte zunächst ganz allgemein das Betätigungsfeld einer konjunkturgestaltenden Steuerpolitik abgesteckt werden. Es kam dabei auch zum Ausdruck, daß durch eine Politik der Lenkung dieser drei Größen, die vornehmlich Beschäftigungswirkungen auslösen soll, mittelbar auch auf das Preisniveau eingewirkt werden kann. Dieses ist, sofern es gelingt, die einzelnen Preise beweglich zu halten, - was als marktwirtschaftliche Grundbedingung vorausgesetzt wird -, Maßstab für das Bestehen oder Nichtbestehen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Insbesondere nach erreichter Vollbeschäftigung ist es wichtig, zur Vermeidung einer inflationären Entwicklung zwar nicht jede einzelne Preissteigerung zu unterbinden, aber durch marktkonforme Veranlassung kompensierender Preissenkungen dafür zu sorgen, daß sich keine allgemeine, nach oben gerichtete Preisentwicklung durchsetzen kann. Durch Verbrauchssteuerkorrekturen können diese Maßnahmen unterstützt werden, aber nur vorübergehend, weil auf die Dauer ohne Gefährdung der finanzpolitischen Stabilität, eine Inflation nicht durch fortwährende preissenkende Verbrauchssteuerermäßigungen aufgehalten werden kann. Wie in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium

dargelegt wurde,¹⁾ muß es darüber hinaus Ziel der Konjunkturpolitik sein, ein Außenhandelsgleichgewicht herzustellen bzw. zu befestigen, denn nur auf diese Weise ist es möglich, Stabilität im Innern zu erhalten. Chronische Zahlungsbilanzschwierigkeiten, sowohl nach der passiven als auch nach der aktiven Seite, mit ihrem ständigen Druck auf das Preisniveau und auf die Beschäftigung nach oben bzw. nach unten, sind unvereinbar mit gesamtwirtschaftlicher Stabilität.

2. Konjunkturorientierte Gruppierung der Steuern: Die Gruppierung der offiziellen Steuerstatistik - direkte und indirekte Steuern - Orientierung am Namen der Steuern - Steuern auf Einkünfte aus wirtschaftlicher Tätigkeit, auf wirtschaftliche Transaktionen und auf Vermögensobjekte - Einteilung nach dem Verbleib im wirtschaftlichen Kreislauf: Überschußsteuern der Unternehmer, der Produktionsfaktoren und Kostensteuern.

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß die Konjunkturpolitik in besonderem Maße auf die Statistik angewiesen ist. Gerade die offizielle Steuerstatistik des Statistischen Bundesamtes, die "nach dem Belastungsziel, nach dem steuertechnischen Ansatzpunkt, nach der konstruktiven Ausgestaltung (subjektiv oder objektiv) und nach noch mehr gruppiert",²⁾ ist zumindest für konjunkturpolitische Zwecke wenig geeignet.

Die in der politischen Diskussion gebrauchte Einteilung in direkte und indirekte Steuern hat auch in den makroökonomischen Gleichgewichtsmodellen teilweise Eingang gefunden.³⁾ Sogenannte direkte Steuern sollen den Verbrauch, das Spar- und Investitionsvolumen unmittelbar ohne Preiseffekte beeinflussen, während indirekt erhobene Steuern durch Veränderungen der Relationen zwischen monetärer und mengenmäßiger Nachfrage ihr Haupteinflußgebiet in dem Preisniveau suchen. Diese Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern ist aber nicht eindeutig. Nimmt man als Attribut für direkte Steuern die Identität von Steuerzahler und Steuerträger, so werden in der Hochkonjunktur, soweit es gelingt, Einkommen- und andere

1) a.a.O. Ziff. 2

2) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden" a.a.O. S. 136.

3) vgl. Erich Schneider: "Einführung in die Wirtschaftstheorie" I. Teil, 5. Auflage, Tübingen 1955 S. 64 ff.

Ertragssteuern in den Preisen abzuwälzen, diese zu indirekten Steuern, während in der Depression vielleicht sogar Umsatz- und Verbrauchssteuern zu direkten Steuern werden.¹⁾

Eine konjunkturorientierte Gruppierung der Steuern darf nicht unter formaljuristischen oder gar politischen Gesichtspunkten erfolgen, sie muß sich vielmehr an den zu beeinflussenden volkswirtschaftlichen Globalgrößen orientieren. Die Tatsache, daß es z.B. Verbrauchssteuern - ja sogar allgemeine und spezielle - gibt, darf aber nicht zu der Annahme verleiten, daß etwa diese nur den Verbrauch, betriebliche Aufwandsteuern die Produktion und Steuern auf Vermögensobjekte nur die Vermögensbildung also das Sparen beeinflussen.

Nicht von dem Namen, sondern von dem Effekt einer Steuer im Wirtschaftsablauf ist auszugehen und da zeigt sich, daß die relevanten Globalgrößen Sparen, Konsum und Investieren nicht so beziehungslos nebeneinander stehen, daß die eine Steuer diese, die andere jene Größe beeinflussen könnte, ohne Rückwirkungen auf die jeweils nicht ins Auge gefaßten anderen Größen auszulösen.

Eduard Werlé, ein in der empirischen Konjunkturforschung sehr erfahrener Wissenschaftler²⁾ unterscheidet, - wie er es ausdrückt - "nach funktionalen Gesichtspunkten": 1. Steuern auf Einkünfte aus wirtschaftlicher Tätigkeit, 2. Steuern auf wirtschaftliche Transaktionen und 3. solche auf Vermögensobjekte,³⁾ um eine Antwort darauf zu erhalten, ob sich der Staat nur an erzielten Erträgen beteiligt, ob er darauf keine Rücksicht nimmt und nur fingiert, daß entweder bei einem Besitzwechsel von Wirtschaftsgütern ein Produktionserfolg realisiert wird oder, daß durch den alleinigen Besitz von Vermögensobjekten unabhängig davon, ob sie produktiv oder konsumtiv genutzt werden, die Belastungsfähigkeit erhöht wird.

Prof. Terhalle gruppiert in seinem allgemein gehaltenen Lehrbuch nach meh-

1) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium zog daraus die Konsequenz und stellte fest, "daß die Zuordnung der einzelnen Steuern zu einer der beiden Gruppen unter dem Gesichtswinkel ihrer Überwälzbarkeit zunehmend ihren Sinn verlor". Bericht über die organische Steuerreform, a.a.O. S. 56.

2) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik", a.a.O. S. 257 ff.

3) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik", a.a.O. S. 264.

neren unterschiedlichen Merkmalen,¹⁾ weil es keine allen Erfordernissen gerecht werdende Einteilung gibt. Ja sogar unter dem ganz speziellen konjunkturpolitischen Gesichtswinkel wird es kein absolutes, ein für alle Male gültiges Einteilungsprinzip geben.

Werlé will mit seiner Einteilung in erster Linie eine Antwort auf die Frage geben, wie die Erträge der einzelnen Steuergruppen im Konjunkturverlauf variieren (Aufkommensreagibilität) und zweitens "Beurteilungsmaßstäbe dafür liefern, inwieweit diese Steuergruppen in den einzelnen Konjunkturphasen wirtschaftsfördernd, neutral oder wirtschaftshemmend wirken".²⁾ Eine in dieser Arbeit angestrebte instrumentale Betrachtung, die sich in erster Linie auf Erfolgsmöglichkeiten einer konjunktur gestaltenden Steuerpolitik konzentriert, muß auch den Verbleib von Steuern im wirtschaftlichen Kreislauf beachten, um daraus Schlüsse für die weitere Konjunktur-entwicklung ziehen zu können. Diesem Zweck bietet sich die von Prof. Ter-³⁾halle getroffene Unterscheidung zwischen Kosten- und Überschußsteuern an. Die Werlé'sche dritte Gruppe - Steuern auf Vermögensobjekte - ist separat zu betrachten, wenn es um die Frage der Aufkommensreagibilität geht, die wie er auf Seite 265 a.a.O. hervorhebt, ganz im Gegensatz zu den Überschußsteuern, das im Konjunkturverlauf stabilste Einkommen erbringt. Sie muß aber aufgeteilt und entweder den Überschußsteuern zugerechnet werden, wie etwa die Vermögens- und Erbschaftssteuern bzw. in die Gruppe der Kostensteuern aufgenommen werden (Grund- und Gewerbesteuer sind Geschäftssteuern, die kalkuliert werden), wenn der Verbleib der Steuerlast im wirtschaftlichen Kreislauf hervortreten soll. Leider ergibt sich eine zusätzliche Komplizierung dadurch, daß bei den Überschußsteuern eine weitere Unterteilung notwendig ist in solche, die in erster Linie die Verbrauchs-Spar-Relation beeinflussen, wie die Steuern auf Einkommen der Produktionsfaktoren und solche Überschußsteuern, die vorwiegend Rückwirkungen auf das In-

1) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden" a.a.O. vgl. die Unterscheidungen auf den Seiten 197, 159, 202 und auf den Seiten 133-135.

2) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik", a.a.O. S. 264.

3) Auch in dem Bericht über die organische Steuerreform vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 16 klingt diese Unterscheidung durch, wenn darauf hingewiesen wird, daß "die Knappheitsrelationen ... einerseits auf dem Wege über die Veränderung der Nachfragefaktoren, andererseits durch die Änderung der steuerlichen Kalkulationsdaten" beeinflußt werden. In dem schweizer Expertenbericht a.a.O. S. 9 wird diese Unterscheidung explizite herausgestellt.

vestitionsvolumen haben, also Steuern auf gewerbliche Gewinne, die in großem Umfang das Ausmaß der Selbstfinanzierung beeinflussen. Somit erhält man für eine instrumentale Betrachtung eine Dreiteilung: 1. Überschußsteuern auf gewerbliche Gewinne, 2. Überschußsteuern auf Einkommen der Produktionsfaktoren und 3. Kosten- oder "Geschäftssteuern", wie Föhl¹⁾ sie nennt, die als Faktoren der Kalkulation Bestandteile des Preises sind.

3. Konjunkturpolitische Ansatzpunkte der Besteuerung: Das Wo im wirtschaftlichen Kreislauf? - Produktion, Verteilung oder Verbrauch; - Das Wie? - Vorhersehbarkeit der Wirkung; - Das Wann? - Rechtzeitigkeit; - Das Ziel des steuerpolitischen Eingriffs: Beschäftigungs- oder Preisniveaustabilisierung.

Will man mit der Steuerpolitik das marktmäßig Gewordene korrigieren und aktiv beeinflussen, so ist der Finanzpolitiker wegen der Vielfalt der Ansatzpunkte in einer ungleich schwierigeren Lage als der Geldpolitiker. Es ist nicht ohne weiteres ausgemacht, daß nur deshalb, weil die Investitionen den größten Schwankungen unterliegen, auch nur dort der steuerpolitische Hebel angesetzt werden darf, dies sogar um so weniger, je größer die Wirksamkeit anderer Konjunkturinstrumente auf diesem Sektor ist. Die Individualität jeder Konjunktursituation erlaubt keine generellen Aussagen darüber, ob in einer bestimmten Phase des Konjunkturzyklus¹ bei der Produktion, der Verteilung oder bei dem Konsum angesetzt werden soll, auch wenn es richtig ist, daß in der Hochkonjunktur der Schwerpunkt des Eingriffs sich auf eine Drosselung des Konsums richten muß und in der Depression die Investitionen das Sorgenkind sind.

Faßt man zunächst die Produktion schlechthin ins Auge, so steht nur das eine zweifelsfrei fest, daß es nie Ziel eines steuerpolitischen Eingriffs sein darf, die Produktion im ganzen zu beschränken, was gleichbedeutend mit einem Rückgang des Volkseinkommens und der Beschäftigung wäre. Treten Engpässe auf, so kann es erforderlich werden, durch Verlagerung der Schwergewichte in der steuerlichen Belastung der Produktionsfaktoren einen Substitutionsprozeß von Arbeit durch verstärkte Kapitalbildung einzuleiten, zu unterstützen oder wenigstens nicht durch steuerliche Diskriminierung zu erschweren. Bei der gegenwärtigen Reform der Einkünftebesteuerung ist dies bekanntlich ein sehr wesentlicher Programmpunkt. Ziel steuerpoliti-

1) Föhl: "Kritik der progressiven Einkommensteuer" a.a.O. S. 97

scher Interventionen kann auch sein, bereits eingetretene Disproportionalitäten in der Produktionsstruktur zu beseitigen, d.h. das Schwergewicht der Produktion in eine andere Richtung zu lenken, indem je nach Lage der Dinge die Produktions- oder die Konsumgüterproduktion steuerlich im Verhältnis zur jeweiligen anderen Produktionsstufe ent- oder stärker belastet wird.

Es liegt in der Natur der Besteuerung, daß durch eine Beeinflussung der Produktion zugleich auch die Einkommensverteilung modifiziert wird, sei es über eine Beeinflussung der Preise mittels Kostensteuern, also vor der Entstehung des Einkommens¹⁾ oder durch eine differenzierte Belastung der Einkommen der Produktionsfaktoren nach ihrer Entstehung durch Überschußsteuern.

In beiden Fällen wird von einem verteilungspolitischen Ausgangspunkt aus versucht, über die Manipulierung des zum Verbrauch verfügbaren Einkommens, auf Konsumnachfrage und Kapitalbildung mithin also auch auf die Verwendungsseite des Einkommens bestimmenden Einfluß auszuüben.

Da Entstehung, Verteilung und Verwendung des Einkommens Vorgänge sind, die sich simultan und fortlaufend vollziehen, ist es erforderlich, Einkommensentstehung und -verwendung als "Strömungsgrößen" nach dem Vorbild von Föhl²⁾ in einem ständigen Kreislauf zu betrachten und daraus die Funktion der Steuer abzuleiten, wie es im nächsten Paragraphen geschehen wird.

Ohne Zweifel ist eine steuerpolitische Einflußnahme³⁾ auf das Marktgeschehen eine sehr einschneidende Maßnahme. Nach Marbach⁴⁾ müßte sie in jedem Fall unterbleiben, "wenn sie in das Marktspiel so tief eingreift, daß angenommen werden muß, die Interventionsbehörde sei nicht mehr imstande, die Auswirkung einer künstlichen Datenänderung auf die Wirtschaftsdaten zu überblicken". Tatsächlich hängt die Wirksamkeit und Überblickbarkeit einer steuerpolitischen Maßnahme von so vielen Faktoren ab, daß leicht ein "Datenwirrwarr" entstehen⁴⁾ und der Eingriff zu einer "gefährlichen Angelegenheit" werden kann.

1) Der Begriff "Einkommen" ist hier im Sinne von Realeinkommen gebraucht, dessen Höhe durch das Preisniveau bestimmt wird.

2) vgl. Carl Föhl: "Kritik der progressiven Einkommensteuer" a.a.O.S. 88 ff. und "Geldschöpfung u. Wirtschaftskreislauf", München und Leipzig 1937.

3) Marbach: "Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention" Bern o.J. S. 29.

4) Marbach: a.a.O. S. 29.

Schon die Wahl des Ansatzpunktes hängt von den augenblicklichen Elastizitätsverhältnissen an den einzelnen Rohstoff-, Arbeits-, Investitions- und Konsumgütermärkten, von monopolistischen und oligopolistischen Einflüssen, die sich auf den Märkten durchsetzen, von der Situation am Geld- und Kapitalmarkt, von den Einsatzmöglichkeiten anderer Konjunkturinstrumente, von der Außenhandelsverflechtung und von vielem anderem ab.

Von besonderer Wichtigkeit für steuerliche Eingriffe ist die Vorhersehbarkeit der Wirkung bezüglich des Ausmaßes, der Art und der Zeit, in der sich die angestrebte Veränderung durchsetzt. Der marktwirtschaftliche Anpassungsprozeß eines konjunkturpolitischen Eingriffs zeigt erst nach einer gewissen Zeit, wo sich die angestrebte Expansion oder Kontraktion im Gesamtsystem einer Volkswirtschaft am stärksten auswirken wird. In aller Regel wird die steuerliche Be- oder Entlastung nicht an der Ansatzstelle verbleiben, was häufig auch gar nicht gewollt ist. Dies gilt nicht nur für die Kostensteuern, sondern auch manchmal für die Steuern, bei denen nach dem Sinn des Gesetzes der Steuerzahler auch die Last tragen sollte. Die "mikroökonomischen" Steuerwirkungen, von denen letztlich der Einfluß auf die gesamtwirtschaftlichen Globalgrößen abhängt, sind so unbestimmt, daß "heute kaum von befriedigenden, überwiegend akzeptierten Ergebnissen gesprochen werden kann". In sehr treffender, den häufigen Wechsel der Steuerträgerschaft hervorhebenden Weise spricht Prof. Terhalle von einer "Überwälzungskonjunktur" und zeigt, "wie schwierig, wenn nicht unmöglich ein allgemein gültiges Urteil sein muß"²⁾ - und dennoch, "kein verantwortungsbewußter Politiker oder Theoretiker kapituliert einfach vor ihr".³⁾ Schmolders meint, "daß wir noch gar nicht so weit sind, daß wir überhaupt schon die Wirkungen unserer Besteuerung kennen, geschweige denn, daß wir bestimmte Wirkungen durch verschiedene steuerpolitische Mittel bewußt erzeugen können".⁴⁾ Aber es muß bei der bereits wiederholten Feststellung bleiben, daß die Marktwirkungen der Besteuerung, weil sie nicht verhindert werden können, in eine Richtung gelenkt werden müssen, in der sie einen möglichst positiven Beitrag zur Wirtschaftsstabilisierung erbringen kön-

1) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung" a.a.O. S. 43

2) Terhalle: "Finanzwissenschaft" Jena 1930, S. 183

3) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 197.

4) Schmolders: in "Die Problematik der Vollbeschäftigung" a.a.O. S. 142.

nen, selbst wenn der Erfolg ungewiß ist.¹⁾

Der konjunkturelle Erfolg einer steuerpolitischen Maßnahme ist auch abhängig vom Zeitpunkt des Eingriffs in den Konjunkturablauf. Wird z.B. eine erhöhte steuerliche Belastung des Konsums zu spät vorgenommen, weil etwa die Disproportionalitäten in der Produktionsstruktur bereits zu groß geworden sind, so wird nicht nur der Zusammenbruch des Aufschwunges nicht verhindert, sondern zugleich auch die nachfolgende Depression verschärft. Die gleiche Maßnahme hätte zu einem früheren Zeitpunkt die Lage durchaus stabilisieren können. In der Depression müssen möglicherweise Steuererleichterungen, welche die Produktion entlasten sollten, über Preissenkungen an den Konsum weitergegeben werden, weil die Nachfrage nach Konsumgütern die Tendenz hat, immer unelastischer zu werden. Der konjunkturpolitische Effekt ist in diesem Fall gleich Null, weil der erwartete Produktionsantrieb ausbleibt, während der fiskalische Effekt sogar durch Steuerausfälle, die in Bargeldhorte eingehen, negativ wird.

Im Hinblick auf die konjunkturpolitische Gefahrenstelle muß der Steuereingriff so gewählt werden, daß er, ohne neue Krisenherde zu schaffen, Störungen möglichst beseitigt. Gerade die beiden Möglichkeiten, Vollbeschäftigung bei langsam steigenden Preisen oder stabile Preise, bei einem gewissen Maß an Arbeitslosigkeit, die in der wirtschaftspolitischen Tagesdiskussion so oft als einander ausschließende Alternativen bezeichnet werden, bringen für die konjunkturorientierte Steuerpolitik große Schwierigkeiten. Der Anknüpfungspunkt muß sehr sorgfältig ausgewählt werden, soll eine Steuererhöhung zur Preisniveaustabilisierung nicht einen absoluten Nachfrageausfall mit beschäftigungspolitisch nachteiligen Wirkungen erbringen.

§11 Funktionen von Kosten- und Überschußsteuern im wirtschaftlichen Kreislauf

Vorbemerkungen:

Ausgangspunkt soll ein ausgeglichener Staatshaushalt in einer stationären

1) vgl. Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik", a.a.O. S. 537.

Wirtschaft sein.¹⁾ Die Abschöpfung von Kaufkraft durch Steuererhebung entspricht in einem solchen Modell genau dem Neueinstromen durch die Staatsausgaben. Ferner sei angenommen, daß Gleichgewicht der Volkswirtschaft bei Vollbeschäftigung bestehe auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß durch die Abschöpfung und Wiederverausgabung von Kaufkraft durch den Staat, die entsprechende Nachfrage in eine andere Richtung gelenkt und der Einkommenskreislauf des Geldes verlängert, d.h. die Umlaufgeschwindigkeit verlangsamt wird.²⁾

Föhl³⁾ hat einen solchen Kreislauf dargestellt, um damit den Beweis zu erbringen, daß es nicht möglich ist, durch progressive Überschußbesteuerung den Gewinn der Unternehmer zu beschneiden. Da es sich in der vorliegenden Arbeit nicht um belastungspolitische Probleme handelt, sondern um stabilitätspolitische, muß eine Annahme gemacht werden, die eine Abweichung vom Gleichgewicht herbeiführt. Dies geschieht in der Praxis in aller Regel durch autonome Investitionen, die das Gesamtvolumen der Investitionen größer werden lassen, als das gleichzeitig erfolgende Sparen. Da hierdurch das Konsumgüterangebot zunächst nicht erhöht wird, auf der anderen Seite aber die kaufkräftige Nachfrage steigt, wird es zu Knappheitserscheinungen auf dem Konsumgütersektor kommen. Bevor sich diese jedoch auswirken, erhebt der Staat aus den gestiegenen Einkommen der Produktionsfaktoren und aus den gestiegenen Gewinnen der Unternehmer in den Investitionsgüterindustrien Einkommen- und Ertragsteuern, desgleichen aus den gestiegenen Umsätzen auch erhöhte Umsatzsteuern.

Entsprechend der Einteilung im letzten Paragraphen werden zusammengefaßt und in ihren Wirkungen verfolgt:

1. Die Einkommensteuer der Produktionsfaktoren (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, Einkommensteuer aus Vermietung und Verpachtung).
2. Geschäftssteuern, die als Kosten in den Preisen der Produkte enthalten sind (allgemeine Umsatzsteuer, Verbrauchssteuern, Grund- und Gewerbesteuern).

1) Zum Begriff der "stationären Wirtschaft" vgl. Erich Schneider: "Einführung in die Wirtschaftstheorie" II. Teil 3. Auflage, Tübingen 1955, S. 234 und Prof. Preiser: "Multiplikatorprozeß und dynamischer Unternehmensgewinn" a.a.O. S. 165/6.

2) Zur Einkommen- und Umlaufgeschwindigkeit des Geldes siehe Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung", a.a.O. S. 68 und 77.

3) Föhl: "Kritik der progressiven Einkommensteuer", a.a.O. S. 88.

3. Die veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuern, soweit sie als gewerbliche oder freiberufliche Gewinne entstehen. Die Verzögerungen, die sich aus der nachträglichen Gewinnermittlung und der Steuererhebung ergeben, bleiben unberücksichtigt.

1. Die Wirkungen von Steuern auf Einkünfte der Produktionsfaktoren: Verringerung der monetären Nachfragesteigerung durch Erhebung von Einkommensteuern - Verringerung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes durch Steuererhebung - weitere Verlangsamung des Expansionsprozesses in der zweiten Periode.

Die an der Quelle erhobenen Lohn- und Kapitalertragsteuern, sowie die durch Vorauszahlungen entrichteten Einkommensteuern für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vermindern das zusätzliche zum Verbrauch verfügbare Einkommen unmittelbar, so daß schon die monetäre Nachfragesteigerung geringer ist, als die Einkommenserhöhung aus den zusätzlichen Investitionen. Darüber hinaus kann angenommen werden, daß von den zusätzlichen Einkommen auch ein gewisser Teil freiwillig gespart wird.

Die Annahme Föhls, daß die durch die Faktorsteuern abgeschöpfte Kaufkraft als Personal- und Sachausgaben des Staates wieder dem Verbrauchsgütermarkt zufließt, besitzt nur dann bezüglich der Personalausgaben Wirklichkeitsnähe, wenn die Bezüge der Staatsbediensteten erhöht werden, weil bei Vollbeschäftigung keine Arbeitskraftreserven vorhanden sind. Lohnerhöhung bedeutet aber in aller Regel wenn auch eine unterproportionale aber immerhin eine Erhöhung des Sparens, d.h. eine Verringerung der Grenzneigung zum Konsum, was den tendenziellen Auftrieb vermindert. Auch die Steuererhebung an sich wirkt beruhigend, weil "durch die Besteuerung der Kreislauf des Geldes vom Moment des Einkommenserwerbs in der privaten Sphäre (durch die Umleitung über die öffentlichen Kassen) bis zur Verwendung für Warenkäufe verlangsamt" wird. Bis das Geld im Einkommenskreislauf jeweils wieder in denselben Händen ist, vergeht eine längere Zeitspanne, was ebenso bremsend wirkt, wie wenn eine entsprechende Verringerung der Geldmenge einträte. Wie stark die Bremsung ist, hängt von der durchschnittlichen Kassenhaltung im öffentlichen Sektor ab, die durch den föderativen Aufbau und den dadurch hervorgerufenen horizontalen und vertikalen Finanz-

1) Hans Neisser: "Kreislauftheoretisches zur Gewinnsteuer" in "Finanzarchiv" 14. Band Neue Folge S. 687 ff.

ausgleich tendenziell größer ist als in Einheitsstaaten.

Als erstes Ergebnis kann festgehalten werden, daß bei Vollbeschäftigung die Erhebung von Einkommensteuern bei den Produktionsfaktoren einen einsetzenden Inflationsprozeß auch bei vollständiger Wiederverausgabung seitens des Staates hemmt.

Gleichwohl trifft in diesem Fall, wenn auch teilweise mit Verzögerung, fast die ganze (d.h. die nur um das zusätzliche Sparen verminderte) Kaufkraftsteigerung auf das unveränderte Warenangebot, was aber zunächst noch keine wesentlichen Preissteigerungen auslösen wird, weil die Lagerbestände verringert werden. Unabhängig davon, ob die Preise gehalten werden oder leicht steigen, ist in jedem Fall eine Umsatzsteigerung und eine Erhöhung der Unternehmergewinne eingetreten. Beides bringt dem Staat sowohl erhöhte Geschäftssteuern wie auch Gewinnsteuererträge.¹⁾ Wird weiterhin angenommen, daß der zusätzliche "Investitionsstoß" in der ersten Periode einmaliger Natur war, so wird sich der Expansionsprozeß in der zweiten Periode²⁾ weiter verlangsamen, weil die Faktoreinkommen nicht weiter gestiegen sind und die jetzt wieder fällig werdenden Einkommensteuern der Produktionsfaktoren den Geldkreislauf erneut verlangsamen.

Auch wenn die autonomen Investitionen der ersten Periode einmaliger Natur waren, werden die Unternehmer durch den Lagerabbau, der ihr umlaufendes Kapital in Geld verwandelt hat, angeregt, die Produktion auszudehnen, nicht nur weil sie ihre kleiner gewordenen Lagerbestände auffüllen wollen,³⁾ sondern auch weil sie mit einer weiteren Erhöhung der Nachfrage rechnen.

-
- 1) Diese Feststellung weicht vom Föhl'schen Ergebnis ab, weil der genannte Autor von anderen Voraussetzungen (stationärer Kreislauf) ausgegangen ist. "Kritik der progressiven Einkommensteuer" a.a.O. S. 96/7.
 - 2) Durch den Lagerabbau wurde umlaufendes Kapital in Geld verwandelt, was ohne Einfluß auf die Einkommen der Produktionsfaktoren bleibt, denn das bei der Produktion dieser ab Lager verkauften Güter verdiente Einkommen ist längst verbraucht.
 - 3) an dieser Stelle ist es konjunkturpolitisch von großer Wichtigkeit darauf hinzuweisen, daß die durch Lagerabbau eingegangenen Erlöse unter keinen Umständen aus formalrechtlichen Gründen dem gewerblichen Gewinn zugerechnet und der Einkommensteuer unterzogen werden dürfen, was auf eine möglicherweise progressive Substanzbesteuerung hinausliefe.

Die Produktionsausdehnung wird aber unter Vollbeschäftigungsbedingungen nur zum Teil (durch stärkere Ausnützung der Maschinen, durch Überstunden, durch Rationalisierung usw.) und nur durch Erhöhung der Faktoreinkommen (weil durch wechselseitiges Abwerben der Arbeitskräfte die Löhne steigen) gelingen.

Die Progressivität der Lohnsteuer und die erneute und verstärkte Umleitung der Kaufkraft über die öffentlichen Kassen, wird die Beschleunigung des Prozesses wiederum verringern, wenn man nun annimmt, daß bei stark steigenden nicht erwarteten Steuererträgen auch die durchschnittliche Kassenhaltung des Staates sich vergrößern, die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes sich also weiter verlangsamen wird.

2. Kostensteuern im Wirtschaftskreislauf: Vergleich der Auswirkungen von Überschuß- und Kostensteuern auf die Konkurrenzfähigkeit - die unvermeidlichen Preiserhöhungen - Quellen der Preissteigerung.

Hierzu ist vorweg allgemein herauszustellen, daß "in jeder Konjunkturphase die jeweils noch an der Produktion Beteiligten mit verschiedenen Kosten und deshalb mit verschiedenen Gewinnen oder Verlusten produzieren".¹⁾ Während z.B. Kostensteuernerhöhungen, die unmittelbar in den Produktionsprozeß eines jeden Betriebes eingreifen, die Wirkung haben, daß Grenzbetriebe, die mit Verlust oder wenigstens ohne Gewinn bisher noch ihre Produktion aufrechterhalten konnten, aus der volkswirtschaftlichen Gütererzeugung hinausgedrängt werden, bringt eine Überschußsteuererhöhung nur den mit Gewinn arbeitenden Betrieben eine zusätzliche Belastung. Im letzteren Fall tritt eine relative Verbesserung der Marktsituation für die Grenzbetriebe ein, weil ihre Schar durch einige bisher noch intramarginale Produzenten, die aber durch die Überschußsteuererhöhung nun auch gewinnlos geworden sind, vergrößert wird. Erreicht schließlich der Marktanteil der Grenzproduzenten eine bestimmende Größe, so können sich durch Preiserhöhung wieder Gewinnchancen für alle Grenzproduzenten ergeben, während eine Kostensteu-²⁾erhöhung die Marktposition aller Produzenten verschlechtert.

1) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 266/7.

2) Daraus zieht die schweizer Studienkommission die Folge und betrachtet Kostensteuern "für ein Exportland ohnehin (als) fragwürdig". "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", a.a.O. S. 9.

Bei Steuersenkungen sind Vor- und Nachteile gerade umgekehrt verteilt. Während Kostensteuersenkungen allen, am meisten aber den Grenzbetrieben eine Entlastung bringen, kommt eine Einkommensteuerermäßigung "gerade denen nicht zugute, die wirtschaftlich am schwächsten sind und eine Entlastung am meisten benötigen".¹⁾

Kostensteuern werden von den Unternehmungen abgeführt und in den Preisen auf die Verbraucher abgewälzt. Wird von den gleichen Voraussetzungen wie oben ausgegangen, so erhöhen die autonomen Investitionen aus der ersten Periode die Einkommen der Produktionsfaktoren bei gleichbleibendem Konsumgüterangebot. Die Umsätze in den Investitionsgüterindustrien haben sich monetär und mengenmäßig erhöht, so daß in der Regel eine proportionale Erhöhung der Geschäftssteuern stattfindet, die auf die sich ausdehnenden Produktionszweige abgewälzt werden. Hierdurch wird der Expansionsprozeß bald abgebremst, allerdings mit der Begleiterscheinung relativ stark steigender Preise. Diese Preissteigerung stammt aus zwei Quellen: 1. aus der Kostensteigerung infolge der Lohnerhöhung und 2. aus der Weiterwälzung der steigenden Geschäftssteuern, die sich nicht zuletzt wegen des kumulativen Charakters der Umsatzsteuer von Produktionsstufe zu Produktionsstufe weiter erhöhen.²⁾

1) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik", a.a.O. S. 267.

2) Auch der Bericht der schweizer Studienkommission stellt a.a.O. S. 11 die preissteigernde Wirkung von Kostensteuererhöhungen fest. Dieser Preisauftrieb wird jedoch nur für "vorübergehend" wirksam erachtet, was wohl mit der unterschiedlichen Ausgestaltung des schweizer Kostensteuersystems zusammenhängen dürfte, wo man keine Umsatzsteuer im deutschen Sinne kennt. Andererseits dürfte aber die Lohn-Preisspirale, die durch Kostensteuererhöhungen bei Vollbeschäftigung in Bewegung gebracht werden kann, auch in der Schweiz keine unbekannte Erscheinung sein. Ein generelles Urteil erscheint hier unangebracht, weil die Schweiz als kleines aber hochindustrialisiertes Land noch enger als Deutschland mit der Weltwirtschaft verknüpft ist und deshalb auch dem Wirken dieser Spirale nur enge Grenzen gesetzt sind.

3. Gewinnsteuern der Unternehmungen im Wirtschaftskreislauf: Das Föhl'sche Ergebnis - Nachfrageausfall auf den Märkten der Güter, auf denen die Unternehmer kaufen - die Gewinne auf den Konsum- und Investitionsgütermärkten - die Funktion der abgeschöpften Kaufkraft im Geldkreislauf, bis sie wieder dort zu Einkommen wird, wo sie abgeschöpft wurde - Einflüsse progressiver Gewinnbesteuerung auf den Unternehmernachwuchs.

Gewinnsteuern, die von den Unternehmern abgeführt werden, haben - wenn man von Überwälzungsversuchen absieht - zunächst keinen Einfluß auf das Preisniveau, denn die Gesamtkosten der Produktion erhöhen sich nicht. Dem Schluß, den Föhl daraus zieht, kann aber nicht zugestimmt werden, wenn er feststellt, "daß den unverändert gebliebenen Kosten V' der Verbrauchsgüterproduktion ein ... um die gesamte Summe der erhobenen Steuern erhöhter Erlös gegenübersteht und daß die Unternehmergewinne um eben diese Größe gewachsen sind".¹⁾

Hier kann etwas nicht stimmen. Bleiben wir bei den Voraussetzungen Föhls und nehmen wir eine stationäre Wirtschaft an, in der nur die Unternehmergewinne besteuert werden. Die Steuererträge finden als Personal- und Sachausgaben Verwendung. Daraus einfach zu folgern, die ganze Kaufkraft erscheine wieder am Markt und erhöhe die Erlöse und damit die Gewinne um den gleichen Betrag, ist zumindest voreilig. Zunächst ist zu prüfen, was die Unternehmer mit den als Steuern abgeführten Gewinnen gemacht hätten, wenn sie nicht weggesteuert worden wären. Sie hätten teilweise die Investitionen und teilweise den Konsum erhöht. Auf beiden Märkten entstehen Nachfrageausfälle, deshalb kann es nicht richtig sein, daß durch die Wiederverwendung der Steuererträge an den Konsumgütermärkten zusätzliche Kaufkraft, wie Föhl auf Seite 98 a.a.O. behauptet, auftritt, die das Niveau der Verbrauchsgüterpreise so stark anhebt, "daß bei gleichem Nominal-einkommen der Produktionsfaktoren deren Realeinkommen im gleichen Verhältnis sinkt, wie bei den übrigen Erhebungsarten". Werden, wie Föhl angenommen hat, die ganzen Gewinnsteuererträge am Konsumgütermarkt wirksam, so erhöht sich allerdings die Nachfrage nach Konsumgütern, aber nicht um den ganzen Steuerertrag, sondern nur um den den Nachfrageausfall der Unternehmer übersteigenden Teil. Auch in diesem Fall wird zunächst durch Lagerabbau die Nachfrage befriedigt werden können. Dann wird aber die Konsumgüterindustrie versuchen, ihre Produktion auszudehnen, was sie, wie bereits ge-

1) Carl Föhl: "Kritik der progressiven Einkommensteuer"
a.a.O. S. 98.

zeigt, bei Vollbeschäftigung nur durch eine Einkommenserhöhung der Produktionsfaktoreinkommen erreichen kann. Andererseits ist zu beachten, daß auf den Investitionsgütermärkten mindestens zunächst ein Rückgang der Nachfrage zu verzeichnen ist, der durch die Besteuerung der Gewinne hervorgerufen wird. Dieser Nachfrageausfall steht der zusätzlichen Nachfrage auf den Konsumgütermärkten gegenüber und es ist Tatfrage, ob die verminderten Gewinne oder sogar eventuelle Verluste im einen Sektor von den erhöhten Gewinnen im anderen Sektor aufgewogen werden. Jedenfalls besteht guter Grund zur Annahme, daß die Unternehmer in dieser zweiten Periode den Steuerabzug aus der ^{1/}ersten Periode nicht oder nur zu einem kleinen Teil hereinholen können.

Wo ist er aber dann geblieben? Zu einem Teil in der vergrößerten Kassenhaltung des Staates, d.h. in einer verlangsamten Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, zu einem Teil auch in erhöhten Markterlösen der Unternehmer, denen aber eine Verminderung des umlaufenden Kapitals durch Lagerabbau gegenübersteht, zum Teil möglicherweise auch in erhöhten Preisen, die aber nicht nur eine Verminderung des Realeinkommens der Produktionsfaktoren ausdrücken, sondern auch die realen Gewinne der Unternehmer schmälern und endlich sind - wie bereits erwähnt - auch die Nominaleinkommen der Produktionsfaktoren gestiegen. Verfolgt man den Prozeß weiter, so wird sich in der dritten Periode eine Verlagerung der Produktion von Investitionsgütern auf Konsumgüter ergeben, ^{2/}so daß nach einer erneuten Verzögerung bis zum Erscheinen der bei den Unternehmern in dieser Periode abgeschöpften Kaufkraft am Markt, sich die Konsumgüterproduktion soweit ausgedehnt hat, daß sie der erhöhten Nachfrage gewachsen ist. Gleichzeitig wird die Investitionsgüterindustrie so stark geschrumpft sein, daß dort Knappheitserscheinungen auftreten und die Produktion wird sich bei immer steigenden Preisen und Löhnen wieder ^{3/}zurückverlagern. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Hans Neisser.

Bei einer Verfolgung der Wirkungen von Steuererträgen im geldlichen Kreislauf ist es nicht entscheidend, zu erkennen, daß irgendwann die in Geldform im Fall der Gewinnsteuern bei den Unternehmern abgeschöpfte Kaufkraft

-
- 1) vgl. Neisser: "Kreislauftheoretisches zur Gewinnsteuer" a.a.O. S. 688.
 - 2) vgl. Neisser: "Kreislauftheoretisches zur Gewinnsteuer" a.a.O. S. 688.
 - 3) Neisser: a.a.O. S. 688/9.

in derselben Form wieder als Gelderlös in die Kassen der Gesamtheit der Unternehmer fließt, was eine Selbstverständlichkeit ist, sondern welche realen Funktionen diese Geldzeichen im zwischenzeitlichen Ablauf erfüllen. Auch Besteuerung von Gewinnen der Unternehmer ist zunächst einmal Entzug von Kaufkraft, die sich an den von den Unternehmern besuchten Märkten auswirkt, zum zweiten wird sie bei Wiederverausgabung seitens des Staates an seine Bediensteten zu neuen Einkommen als Vergütung für die produktiven Beiträge zum Sozialprodukt der Beamten und Angestellten. Gerade das erscheint aber in dem Beitrag von Föhl übersehen worden zu sein, daß die Leistungen des Staates Bestandteil des Sozialproduktes sind, daß sich also in der Zeit zwischen Besteuerung der Gewinne der Unternehmer und Wiedererscheinen der Kaufkraft an den Konsumgütermärkten das Sozialprodukt erhöht hat. Es trifft also am Ende des ersten Kreislaufs eine gleichbleibende, aber von den Unternehmern auf Beamte und Angestellte des Staates teilweise verlagerte Kaufkraft, auf ein um die produktiven Dienste des Staates erhöhtes Sozialprodukt. Es liegt auf der Hand, daß die Unternehmer in ihrer Gesamtheit zur Wiedererlangung der weggesteuerten Kaufkraft, die - nebenbei bemerkt - nicht nur Einkommen der Unternehmer werden, sondern zugleich auch Einkommen der an der Produktion beteiligten Produktionsfaktoren, Gegenleistungen erbringen müssen, während die Besteuerung seitens des Staates ersichtlich ohne unmittelbare Gegenleistung erfolgte.

Es kann nicht bestritten werden, daß die weggesteuerten Gewinne irgendwann bei den Unternehmern wieder entstehen, denn es ist ja gerade ein wichtiges Ziel der Besteuerung, sie so vorzunehmen, daß die Steuerquellen nicht versiegen. So gesehen ist es dann aber eher ein Vorteil der progressiven Gewinnbesteuerung und ein Beweis dafür, daß die von Föhl selbst zitierten Hayek'schen Einwände¹⁾ in dieser Allgemeinheit nicht richtig sind. Denn wenn es richtig ist, daß "durch die letztendliche Ver-
ausgabung der Steuermittel am Verbrauchsgütermarkt ... bei dieser Erhebungsart zusätzliche Gewinne in Höhe der Staatsausgaben geradezu erzeugt (werden), damit man sie wieder wegsteuern kann",²⁾ so kann es nicht gleichzeitig richtig sein, "daß die Progressivität den Aufstieg junger Unternehm-
merpersönlichkeiten verhindert"³⁾, auch wenn man zwischen dem Verhalten

1) Hayek: "Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression", nachzulesen in "Schweizer Monatshefte" 32. Jahrgang Heft 8 November 1952.

2) Föhl: "Kritik der progressiven Einkommensteuer", a.a.O. S. 98.

3) Föhl: a.a.O. S. 107.

des einzelnen Steuerpflichtigen und der Gesamtheit der Unternehmer unterscheidet.

Wenn die Gewinne um so mehr steigen, je steiler die Progression ist, so muß es für junge Unternehmerpersönlichkeiten genug Antriebskräfte geben, sich zu entfalten, auch wenn sich Verlagerungen zwischen den Gewinnen der einzelnen Unternehmer einstellen, die auch schon in Erscheinung traten, bevor es eine progressive Gewinnbesteuerung gab und deshalb in erster Linie auf die einzelnen Unternehmereigenschaften und nicht auf die Art der Besteuerung zurückzuführen sind. "Gerade Repräsentanten des 'echten' Unternehmertyps (im Schumpeterschen Sinne) haben zugegeben, daß auch Einkommensteuersätze von über 50 % ihre Initiative auf die Dauer nicht lähme ..."¹⁾ Ob die mit der Einkommensteuerprogression zugleich bewirkte Erhöhung der Konsumneigung der unteren Einkommenschichten "positively favourable to the growth of capital"²⁾ ist wie Keynes und die modernen Stagnationstheoretiker meinen, was wohl besagen soll, daß über eine durch Mehrkonsum erhöhte Produktion die bezahlten Steuern eingeholt werden können oder ob psychologisch bedingte "self-expression in achievement ... is ordinarily a deeper motive in human affairs, than pecuniary gain",³⁾ sicher ist jedoch, daß die von der Einkommensteuerprogression ausgehende Lähmung des Erwerbsstrebens, zumindest soweit es die Unternehmerinitiative betrifft, vielfach überschätzt wird.

Es soll zusammenfassend nochmals ausdrücklich hervorgehoben werden, daß es zwar richtig ist, daß die versteuerten Gewinne durch die Verausgabung des Staates wieder entstehen, das ist sogar erwünscht und liegt in der einkommenschaffenden Wirkung der Staatsausgaben begründet, aber gerade bei einer Kreislaufbetrachtung wird ersichtlich, daß Gewinnsteuern nicht in jedem Fall das Realeinkommen der Produktionsfaktoren vermindern muß, weil Gewinnsteuern Abgaben sind, die ohne unmittelbare Gegenleistung erfolgen, während zur Wiedererzielung dieser Gewinne produktive Leistungen der Unternehmer erforderlich sind. Inwieweit eine Abwälzung von Gewinnsteuern auf die Produktionsfaktoren gelingt, hängt wie bei jeder Steuerüberwälzung von dem Beschäftigungsgrad und von den Elastizitätsverhältnissen auf den Märkten.

1) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung", a.a.O. S. 139.

2) zitiert nach Neumark: a.a.O. S. 139.

3) S. Chapman: "The profit motive and economic incentive" in "Economic Journal" Vol. LVI 1946 S. 53.

ten der Konsumgüter und der Produktionsfaktoren, mithin also von der Konjunktursituation und von der Stärke der Stellung der am Marktgeschehen Beteiligten ab.

4. Zusätzliche Bemerkungen, die sich aus dem Wirken des Beschleunigungsprinzips ergeben: Die technisch bedingte Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage nach Investitionsgütern - Wirkungen der verzögerten Reagibilität bei veranlagten Steuern - die vielerlei Einschränkungen.

Hierzu sind noch einige Anmerkungen und Ergänzungen erforderlich. Es ist deutlich geworden, daß ein bestehendes progressives Steuersystem das Ingangkommen eines extremen Inflationsprozesses durch eine Verringerung der marginalen Konsumneigung vorübergehend aufhalten kann. In jedem Fall tritt ceteris paribus aber eine erhöhte monetäre Nachfrage ein und wie schon erwähnt, werden zunächst die Konsumgüterindustrien versuchen, ihre Produktion auszudehnen durch die Vornahme von Erweiterungsinvestitionen, die über den Rahmen eines normalen volkswirtschaftlichen Wachstums hinausgehen. Das bedeutet Nachfrage nach Investitionsgütern und für diese das Signal, ihrerseits die Kapazitäten auszudehnen. Dies lohnt sich jedoch nur, wenn außer dem fortlaufenden Ersatzbedarf und einer normalen Wachstumsrate die zusätzliche Nachfrage nach Investitionsgütern von Periode zu Periode die gleiche Höhe hat. Dies ist aber in Wirklichkeit nicht der Fall, denn eine einmalige Ausdehnung der Kapazität der Investitionsgüterindustrie um sagen wir 10% bedeutet doch, daß in jeder Produktionsperiode 10% mehr als bisher produziert wird, was eine von Periode zu Periode gleichbleibende Kapazitätsausdehnung in der Konsumgüterindustrie nach sich ziehen müßte, wenn die Investitionsgüterindustrie voll ausgelastet sein soll.¹⁾ Auf der Nachfrageseite nach Konsumgütern wird aber schon die monetäre Wachstumsrate dank des progressiven Steuersystems aber auch auf Grund der allgemeinen Multiplikatorwirkungen infolge des "Versickerns" der gesparten Beträge²⁾ immer gerin-

1) Zu dieser vereinfachten Darstellung des Beschleunigungsprinzips: Vgl. ergänzend Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung" a.a.O. S. 307 ff. oder

Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" a.a.O. S. 151 ff.

2) Zum Multiplikatorprinzip vgl. Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung" a.a.O. S. 301 ff.

Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" a.a.O. S. 101 ff.

ger und bei Preissteigerungen wird die mengenmäßige Nachfrage noch langsamer steigen als die monetäre, so daß infolge der rein technisch bedingten Lebensdauer der Investitionsgüter der Zusatzbedarf an solchen sehr rasch kleiner werden wird, (möglicherweise auch hier noch durch Preissteigerung beschleunigt) bis er ganz aufhört und vielleicht sogar vorübergehend der Ersatzbedarf ausfällt. Das Ergebnis wird eine - zuerst bei den Investitionsgüterindustrien einsetzende - Depression sein, die sich via Arbeiterentlassungen und Ausfall von Konsumgüternachfrage auf die Konsumgüterindustrien - wegen der einsetzenden Arbeitslosenunterstützung allerdings schwächer - ausdehnen wird. Beginn der Expansionsprozeß bereits bei Vollbeschäftigung, so ist eine reale Expansion überhaupt nur im Rahmen des technischen Fortschritts möglich. Die Zusammenbrüche werden schon bald einsetzen und nur die leistungsfähigsten Unternehmen sind in der Lage, durch Preisüberbietungen für Arbeitskräfte, Rohstoffe und Investitionsgüter ihre Kapazitäten auszudehnen.

Die in diesem Zusammenhang interessierende Frage ist nun, wie die Steuererhebung einen solchen Prozeß beeinflußt. Kann die in der Progression der Besteuerung liegende kontraktive Wirkung die Preissteigerung und den nachfolgenden Zusammenbruch nicht verhindern? Entscheidend wird sein, ob die Geschwindigkeit, mit der sich der kumulative Prozeß ausdehnt, größer ist als die, mit der die laufend zunehmende Kaufkraft abgeschöpft wird. Die Umsatz-, Verbrauchs- und Lohnbesteuerung kann zwar das Tempo mithalten, die veranlagte Einkommen-, die Körperschafts- und die Gewerbesteuern reagieren dagegen erst mit über einjähriger Verzögerung, weil sich auch Vorauszahlungen immer an dem Ergebnis des Vorjahres orientieren.¹⁾ Die dann erst einsetzende Nachzahlung und die inzwischen erweiterten nicht voll ausgenutzten Kapazitäten bringen neue Schwierigkeiten, vor allem dann, wenn die Verschuldung stark zugenommen hat und möglicherweise auch noch die Steuertarife hinaufgesetzt wurden.

Infolge des "zeitlichen Nachhinkens des Aufkommens einzelner Steuern"²⁾

- 1) In dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium wird deshalb entweder die Selbstveranlagung mit nachfolgender Kontrolle oder eine raschere und stärkere Anpassung der Vorauszahlungen an die Konjunktursituation gefordert. Vgl. Beiratsgutachten Ziff. 41 und Ziff. 42.
- 2) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 265; vgl. auch den Bericht der schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 11 und S. 59.

kommt die kontraktive Wirkung wenigstens teilweise zu spät, weil Betriebe, die ihre Produktion einstellen müssen, in aller Regel auch große Steuerschulden für vergangene Perioden hinterlassen, die sehr oft gerade Ursache für den Zusammenbruch waren. Aber auch diejenigen Unternehmungen, die die stark erhöhten Steuerlasten noch zu tragen in der Lage sind, können den Konjunktumschwung nicht verhindern. Umgekehrt werden sich im beginnenden Aufschwung Steuernachzahlungen ergeben, die die Erholung der Wirtschaft möglicherweise hinauszögern können, wenn sie durch die Steuerfahndungs- und Betriebsprüfungsbehörden relativ bald nach dem Zeitpunkt festgestellt werden, in dem sie in der Depression wegen der gesunkenen Steuermoral zu hinterziehen versucht wurden.

Es sieht also so aus, als ob gerade die verzögerte Aufkommensreagibilität der veranlagten Steuern eine wesentliche Ursache für die Krise in der konjunkturellen Entwicklung ist. Erst recht, wenn man in Rechnung stellt, daß bei den Lohn- und Gehaltsempfängern, die vorwiegend den unteren Einkommensstufen zuzuordnen sind, die Progression wesentlich geringer und daher die wegen des Steuerabzugsverfahrens an dieser Stelle rechtzeitig einsetzende kontraktive Wirkung gering ist.

Die Möglichkeiten einer solchen Entwicklung dürfen nicht zu hoch angesetzt werden. Abgesehen von den allgemeinen Einschränkungen, denen das sogenannte Beschleunigungsprinzip unterworfen ist,¹⁾ sind vor allem die Unternehmer in den Investitionsgüterindustrien konjunkturbewußter geworden und zögern mit Erweiterungsinvestitionen, bis über verlängerte Lieferfristen die Auftragsbücher so dick geworden sind, daß sich die Kapazitätserweiterung durchführen läßt. Außerdem wird sich der "Kapazitätseffekt" nach einiger Zeit auch in einer besseren Versorgung mit Konsumgütern auswirken. Auch der depressionsverschärfende Effekt von Steuernachzahlungen braucht nicht einzutreten, wenn vorsichtig disponiert und die entsprechenden Geldbeträge jederzeit greifbar auf einem Rückstellungskonto verbucht sind. Dieser mit steigender Konjunktur verbesserte Liquiditätsstatus wird dazu beitragen, eine extreme Abweichung vom wirtschaftlichen Gleichgewicht zu verhindern, weil gesamtwirtschaftlich stoßweise anfallenden Steuernachzahlungen keine ebenso stoßweise auftretende Kreditausdehnung vorausgegangen ist, wie man es sonst gelegentlich bei "großen Steuerterminen" feststellen kann und was

1) Im einzelnen sei hierzu auf Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" a.a.O.

S. 155 und auf Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung" a.a.O. S.310 verwiesen.

gerade am Scheitelpunkt der Konjunktur besonders gefährlich ist, wenn ein solcher Steuertermin mit umfangreichen Nachzahlungen zusammenfällt. Eine Möglichkeit, Steuernachzahlungen auf das Jahr zu verteilen, böte die Einführung von nach Branchen gleitenden Wirtschaftsjahren, denen die Steueranlagung angepaßt werden müßte.

Trotz höherer Konsumneigung ist auch bei den kleineren Einkommensbezieheren der expansive Effekt wesentlich geringer als es den Anschein hat. Die teilweise sehr hohen Verbrauchssteuern auf Massenluxuskonsumgüter, die sich bei steigenden Einkommen zunehmender Nachfrage erfreuen, die kumulative Umsatzsteuer und die immer weitere Bevölkerungskreise umfassenden steigenden Sozialversicherungsbeiträge beschneiden die zunehmende Nachfrage in realen Gütern stärker, als dies monetär ersichtlich ist, weil Verbrauchs- und Umsatzsteuern als Teil des Kaufpreises entrichtet werden.

§12 Konsum und Sparen unter steuerpolitischem Einfluß

1. Allgemeine Bedeutung steuerpolitischer Konsumlenkung: Gleichgewicht von Sparen und Investieren in einer stationären und in einer evolutorischen Wirtschaft - selbständige Bedeutung steuerpolitischer Konsumlenkung wegen Unbestimmtheit der Zinswirkungen.

Konjunkturelle Schwankungen werden in den seltensten Fällen durch autonome Veränderungen in den Konsumgewohnheiten ausgelöst. Solche Änderungen - soweit sie der Höhe nach überhaupt vorkommen - setzen sich nur sehr langsam durch und führen zu Gewichtsverlagerungen am Markte, an die sich die Produktion anpassen kann, ohne daß es eines staatlichen Eingriffs bedarf.

Eine andere Frage ist aber, ob konjunkturelle Bewegungen, die auf andere Ursachen zurückzuführen sind, mit dem Mittel steuerpolitischer Konsumlenkung bekämpft werden sollen. Das muß eindeutig bejaht werden, weil die Verwendung des Sozialprodukts Tatsachen schafft, die gerade für ein gleichgewichtiges Wachstum der Volkswirtschaft von entscheidender Bedeutung sind.

Jede Erhöhung der Produktion muß mit Gütern beginnen, die nicht konsumreif sind und da bei diesem Vorgang Einkommen entstehen, die die Konsumnachfrage erhöhen, muß an anderer Stelle der Konsum eingeschränkt werden oder wie es Haller ausdrückt: "Gespart muß immer so viel werden, als produziert und Einkommen erzielt wird an bzw. aus Dingen, die nicht konsumiert

werden können".¹⁾

Während bei der Betrachtung einer stationären Volkswirtschaft die Gleichheit von Sparen und Investieren als Gleichgewichtsbedingung gilt, ist es in einer wachsenden Wirtschaft immer erforderlich, daß die Gesamtproduktion einer Periode den Gesamtverbrauch in dieser Periode übersteigt. Das bedeutet einerseits, daß die Investitionen ständig ein größeres Volumen haben müssen als die Ersparnisse, was nur durch Inanspruchnahme von zusätzlichen Krediten möglich ist, oder anders ausgedrückt, daß zwar auch der Konsum pro Periode wachsen muß, aber um einen absolut geringeren Betrag als die Investitionen.

An die Stelle der **a b s o l u t e n** Gleichheit von Sparen und Investieren bei statischer Betrachtung "treten ... die Beziehungen zwischen den Veränderungsraten" beider Größen.²⁾ Wenn es richtig ist, daß "der Verbrauch in gleicher Proportion wie die Einkommenserhöhung"³⁾ steigt und die Investitionen der eigentlich dynamische Faktor sind, der das Wachstum einer Volkswirtschaft ausmacht, so wäre eine steuerpolitische Regulierung von Verbrauch und Sparen überhaupt überflüssig, weil ja die konstante Grenzneigung zum Konsum immer dafür sorgen würde, daß - falls die Zuwachsrate der Investitionen der Gleichgewichtsbedingung entspricht - der "Gleichgewichtspfad" eingehalten wird. Die relative Konstanz der Grenzneigung zum Verbrauch bezieht sich aber nach Paulsen nur auf die langfristige Entwicklung, die von konjunkturellen Schwankungen überlagert wird,⁴⁾ so daß eine selbständige Konsumlenkung erforderlich ist, um die kurzfristigen Abweichungen nach oben und unten möglichst zu beschränken. Da sich aber zwischen Zinssatzänderung und Änderung in der Höhe des Verbrauchs "kurzfristig ein eindeutiger Zusammenhang nicht erweisen" läßt,⁵⁾ ist dem Versuch, mit steuerpolitischen Mitteln den Verbrauch zu lenken, größte Bedeutung beizumessen, erst recht wenn man beachtet, daß das "Sparen" in den Betrieben, d.h. die Nichtausschüttung von Gewinnen ebenfalls Einfluß auf

1) Haller: "Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik" in "Finanzarchiv" 12. Band, Neue Folge S. 202.

2) Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" a.a.O. S. 296.

3) Paulsen: a.a.O. S. 298.

4) Über die langfristige und kurzfristige Verbrauchsfunktion siehe Paulsen: a.a.O. S. 292.

5) Paulsen: a.a.O. S. 97; vgl. auch die Ausführungen oben auf Seite 26/27

die effektive Nachfrage hat. "Ein ein für allemal gültiges konjunkturpolitisches Steuerrezept gibt es freilich schon deswegen nicht, weil die Ankurbelung der Wirtschaft das eine Mal besser vorzugsweise von der Konsumgüter- und das andere Mal dagegen vorteilhafter von der Produktionsgüterindustrie versucht wird. Eine gründliche Analyse der jeweiligen Wirtschaftslage muß am Anfang jedes konjunkturpolitischen Steuerplanes stehen".¹⁾ Übereinstimmend mit Littmann²⁾ sollen nachfolgend drei generelle Möglichkeiten steuerpolitischer Konsumbeeinflussung geprüft werden. Erstens durch Variationen in der gesamten Steuerbelastung, also durch Veränderungen des Anteils der öffentlichen Hand am Sozialprodukt, zweitens durch steuerpolitische Redistribution des Volkseinkommens bei gleichbleibender Gesamtbelastung und drittens durch "incentive taxation", die je nach Konjunktursituation die Konsum- und Sparentscheidungen der einzelnen in eine erwünschte Richtung lenken soll.

2. Konsumlenkung durch Veränderung der absoluten Steuerlast: Quantitative Erfolgsbedingungen - die erforderliche Schwankungsbreite der Steuersätze - Notwendigkeit der Ergänzung durch andere Maßnahmen der Verbrauchslenkung. Vorteile steuerpolitischer Verbrauchserhöhung gegenüber zusätzlicher Staatsausgaben in der Depression - Kapitalfehlleitungen in Erwartung anhaltender Staatsaufträge.

Die Begründung, mit der Littmann eine Einflußnahme auf den Konsum durch Veränderungen der Steuerlast ablehnt, ist nicht ganz verständlich. Der genannte Autor glaubt, daß es in der kurzen Periode notwendig wäre, den Anteil der öffentlichen Hand von beispielsweise 15 auf 30% zu erhöhen bzw. um den gleichen Prozentsatz zu senken. Nimmt man die Zahlen von 1955, so müßten - "um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen" - die Steuererträge von fast 44 Mrd. kurzfristig auf ca. 22 Mrd. ermäßigt bzw. umgekehrt von 22 auf 44 Mrd. gesteigert werden. Es ist jedoch nicht notwendig, eine Erschütterung "des ganzen marktwirtschaftlichen Bereichs bis in seinen letzten Grund"³⁾ herbeizuführen, wenn man in Rechnung stellt, daß jede weggesteuer-

1) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 202/3.

2) vgl. Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik", a.a.O. S. 552.

3) vgl. Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik", a.a.O. S. 552.

te Mark durchschnittlich zu drei Vierteln potentielle Kaufkraft zu Konsumzwecken ist; schon eine Erhöhung bzw. Senkung der Steuerlast um wenige Milliarden wird ausreichende konjunkturelle Effekte auslösen, mitunter sind sogar qualitative Veränderungen wirkungsvoller als quantitative, es muß nur gelingen, diese Variationen so rechtzeitig vorzunehmen, daß sie sich vor der inflationären Preiserhöhung oder der depressiven Beschäftigungslosigkeit auswirken. Eine gute Möglichkeit für die konjunkturpolitische Lenkung des Verbrauchs durch Variationen der absoluten Steuerlast hat sich in Großbritannien eingebürgert, wo von Jahr zu Jahr mit der Vorlage des Budgets eine Neufestsetzung der Einkommensteuersätze vorgenommen wird, die auch unter konjunkturpolitischem Gesichtswinkel erfolgen könnte. Unhaltbar ist auch die Auffassung von Littmann, daß es notwendig wäre, eine Schwankungsbreite der Steuersätze von 50% einzuführen, um eine entsprechende 50%ige Steuerlastermäßigung bzw. -erhöhung zu erzielen. Schon das "Swift'sche Steuereinmaleins" aus dem Jahre 1728 zeigt es anders, um wieviel mehr ein progressives Steuersystem. Es darf nicht vergessen werden, daß z.B. durch die Einkommensteuer nur ein Teil des Volkseinkommens erfaßt wird und sogar ein wesentlich geringerer als man auf den ersten Blick annehmen könnte. In USA wurde errechnet, daß "von 85,4 Mrd. Dollar amerikanischer Individualeinkommen in 1940, unter Berücksichtigung der verschiedenen Freigrenzen, Abzüge usw. sowie des 'understatement', nur 13,4 Mrd. (das ist weniger als 16% des Ausgangsbetrags) als effektive 'tax base' verblieben".¹⁾ Wenn auch für diesen Fall amerikanische Verhältnisse am allerwenigsten auf Deutschland übertragbar sind, so weist doch der jüngste Entwurf des Einkommensteuertarifs, der außer relativ hohen Freigrenzen, Sonderausgaben und Werbungskosten auch das "Splitting" einführen will, tendenziell in diese Richtung. Eine geringe Ermäßigung oder Erhöhung der Freigrenzen, der Abzüge usw. wird daher sehr beachtliche Veränderungen des steuerlichen Abschöpfungsbetrages und damit auch des Konsums einbringen, gerade wenn man berücksichtigt, daß erstens die große Masse der Einkommenbezieher sich gerade an der Schwelle befindet, an der die Steuerpflicht beginnt und zweitens nach den neueren Vorschlägen für die unteren steuerpflichtigen Einkommensstufen der Steuersatz gleich 20% des Einkommens beträgt. Dies um so mehr, je größer die Quote der fraglichen Grenzeinkommen ist, die quellenmäßig aus abhängiger Arbeit stammen und das wird die weit überwiegende Mehrzahl sein. Noch 1947 glaubte Neumark, daß

1) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung", a.a.O. S. 120.

"einer konsumsteigernden Steuersenkungspolitik ... Grenzen gezogen" sind, "die sich daraus ergeben, daß ja die große Masse der kleineren Einkommen nicht völlig einkommensteuerfrei gelassen werden"¹⁾ könne, während dies schon 11 Jahre später - aus anderen als konjunkturpolitischen Gründen - vor der Verwirklichung steht, ja sogar darüber hinaus Sparprämien gewährt werden und dies, obwohl Rüstung und Sozialaufwendungen dauernd steigende Steuererträge erfordern. Durch die erhebliche Hinaufsetzung der steuerfreien Existenzminima ist zugleich ein belastungspolitischer Spielraum gewonnen zur potentiellen Inflationsbekämpfung durch stärkere Besteuerung der kleineren Einkommen. Das soll jedoch nicht heißen, daß es nicht notwendig werden könnte, die Sätze einer Einzelsteuer, z.B. der Umsatzsteuer, von 4 auf 2% zu senken bzw. umgekehrt zu erhöhen. Kostensteueränderungen unterscheiden sich von Änderungen bei den Überschußsteuern nicht allein in der Wahl des Ansatzpunktes. Während Einkommensteuererhöhungen nicht nur die mengenmäßige sondern auch die monetäre Nachfrage beschränken, bleibt letztere durch Erhöhung der Umsatzsteuern größtenteils unberührt, was für die statistische Feststellung des konjunkturellen Effektes solcher Steueränderungen von besonderer Bedeutung ist.

Ob und in welchem Ausmaß Steuerlasterhöhungen bzw. -ermäßigungen von parallelen Budgetüberschüssen bzw. Budgetdefiziten begleitet sein müssen, ist abhängig vom Ausmaß der inflatorischen bzw. deflatorischen Entwicklung der Gesamtwirtschaft und von der Frage, inwieweit die Konjunkturschwankungen aber auch die langfristige Entwicklung von der Tätigkeit der öffentlichen Hand getragen werden und inwieweit Veränderungen der Investitionsneigung im privaten Sektor für eine auftretende Instabilität ausschlaggebend sind.

Einschränkend zu dieser Art steuerpolitischer Konjunkturbeeinflussung ist allerdings darauf hinzuweisen, daß von globalen Veränderungen des Anteils der öffentlichen Hand nicht genügend "gezielte" Wirkungen hinsichtlich der konjunkturpolitischen Gefahrenstellen ausgehen. Sie muß daher in jedem Fall, abgesehen von kredit- und staatsausgabenpolitischen Maßnahmen, entweder durch eine steuerpolitische Einkommensredistribution oder/und durch steuerpolitische Einflußnahme auf die Verhaltensweisen unterstützt werden, soweit diese Wirkungen nicht zwangsläufig mit der allgemeinen Steuerlast-erhöhung oder -senkung herbeigeführt werden.

1) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung", a.a.O. S. 136.

Eine Spezialfrage soll anschließend zu diesem Punkt noch kurz angedeutet werden: Steuerpolitischer Verbrauchserhöhung in der Depression ist aus marktwirtschaftlichen und politischen Gründen immer gegenüber einer Staatsausgabenerhöhung der Vorzug zu geben,¹⁾ weil die Verwendung von Kaufkraft durch private Wirtschaftssubjekte eine organische und nachhaltige Entwicklung auf den einzelnen Märkten gewährleistet, während zusätzliche Staatsausgaben, insbesondere wenn sie nicht Einkommensübertragung, sondern unmittelbare Produktionsaufträge zum Gegenstand haben, zwar momentan eine rasche Verbesserung des Beschäftigungsstandes herbeizuführen in der Lage sind, die aber, wenn sie auch nach Beseitigung der Depression beibehalten werden, zu einer²⁾ nicht gerechtfertigten Erweiterung des öffentlichen Sektors führen. Dies ist nicht nur politisch bedenklich, sondern fügt auch der notwendigen Produktivitätssteigerung Schaden zu, denn es werden damit Produktionsfaktoren gebunden, die anderweitig eine höhere Effizienz erzielen könnten, insbesondere wenn man beachtet, daß es Staatslieferanten im Vertrauen auf ständige Staatsaufträge nicht "nötig" haben, ihre Betriebe zu rationalisieren und es außerdem starre "Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund der Selbstkosten bei Leistungen für öffentliche Auftraggeber" (LSÖ) mit sich bringen, daß ungerechtfertigte Gewinne entstehen, weil kein Markt vorhanden, vielmehr ein "angemessener Gewinnaufschlag" Kalkulationsbestandteil ist.

1) vgl. Lutz in einem Vortrag: "Notenbank und Fiskalpolitik"

(gehalten bei einem Empfang der Landeszentralbank von Baden-Württemberg in Stuttgart am 25. Januar 1957) Sonderdruck ohne Erscheinungsort und -jahr, S. 18 und

Haberler: der Steuerermäßigungen für die "mildere, weniger interventionistische Form" hält, in "Prosperität und Depression" a.a.O. S. 509.

- 2) Darauf weisen auch Vertreter der "Neuen Wirtschaftslehre" hin, denen oft der Vorwurf gemacht wird, sie wollten die "Deflationslücke" immer nur durch staatliche Auftragsvergabe schließen. So meint z.B. Paulsen: "Doch bleibt wichtig, sich in der Depression auf die Erwünschtheit der Hebung aller Nachfrage, darunter auch der Verbrauchsnachfrage zu besinnen. Maßnahmen zur Erhöhung des privaten Verbrauchs haben vor solchen zur Hebung der privaten und öffentlichen Investitionen den Vorteil, weniger vorgereifende Planung und Vorbereitung zu erfordern", a.a.O. S. 357.

Sollte es aber andererseits wirklich gelingen, nach erfolgter Initialzündung die hohen Staatsausgaben abzubauen, so sind vielleicht in Erwartung anhaltender Staatsaufträge Investitionen durchgeführt, die bei einer Verlagerung der effektiven Nachfrage auf den privaten Sektor wegen der veränderten Nachfragerichtung sich als verfehlt erweisen und einen erneuten Rückfall in die Depression bewirken.

Ebensowenig wie in der Depression der Staat einfach die Nachfragelücke schließen kann, die durch Verzicht auf privaten Verbrauch entstanden ist, erscheint es möglich, daß nach erfolgreicher "Initialzündung" der private wieder an die Stelle des öffentlichen Verbrauchs treten kann.¹⁾

Es muß allerdings eingeräumt werden, daß der Erfolg steuerpolitischer Konsumerhöhung wesentlich unbestimmter ist, weil gerade die Sektoren, die von der Konjunktur am stärksten betroffen werden (Bauwirtschaft und Investitionsgüterindustrien) am schwierigsten durch Steuersenkung unmittelbar zu stimulieren, andererseits aber durch öffentliche Aufträge relativ leicht zu lenken sind. Aber es haben sich durch die private und soziale Wohnungsbauförderung Methoden eingedürgert, die bei entsprechend verbreiteter Anwendung auch auf anderen Sektoren "durchschnittliche" Depressionen zu überwinden imstande wären.

Nicht bei jeder Depression besteht ein solch unglückliches Zusammentreffen von depressiven Faktoren und konjunkturpolitischer Hilflosigkeit, wie in der Weltwirtschaftskrise, aus der tatsächlich nur durch öffentliche Großaufträge herausgefunden werden konnte.

3. Konsumlenkung durch steuerpolitische Einkommensredistribution: Die Unterschiede in der Konsumneigung der Bezieher höherer und kleinerer Einkommen - steuerpolitische Einkommensredistribution ist nicht einmalige Verteilung eines gegebenen Bestandes, sondern Beitrag zur Hebung und Reproduktion des Volkseinkommens - andere Möglichkeiten der Gewichtsverlagerung in der Steuerbelastung.

Grundtatsache konjunkturpolitisch motivierter Einkommensredistribution

1) vgl. hierzu Haller: "Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik" in "Finanzarchiv" 12.Band, Neue Folge S. 194, der besonders auf die Gefahren für das Preisniveau in einer "reifen" Volkswirtschaft hinweist, die eine dauernde Neigung hat in die Depression abzusinken.

(die von Adolph Wagner aus sozialpolitischen Gründen gefordert wurde) mit Hilfe der Besteuerung ist, daß die Sparneigung bei den Beziehern größerer und großer Einkommen größer ist, als bei den kleinen Einkommensbeziehern.¹⁾ Zuerst Keynes, dann namentlich Kalecki und Schumacher haben sich diese Erkenntnis zunutze gemacht und in allerdings einseitiger Weise - nur das Vollbeschäftigungsargument im Auge habend - ausgewertet. Sie fordern in der Depression Verlagerung des Schwergewichts der Besteuerung von den kleiner Einkommensbeziehern, die die Steuerersparnis fast ganz für Mehrkonsum verwenden, auf die Bezieher größerer und großer Einkommen, die ihre steuerliche Mehrbelastung durch vermindertes Sparen und nicht durch Konsum-einschränkung kompensieren würden.

Sieht man in solchen Vorschlägen nur die kurzfristige verteilungspolitische Wirkung, daß ein gegebenes Sozialprodukt nicht nach dem Anteil des Beitrags der Produktionsfaktoren verteilt werden soll, so wäre eine solche Steuergewichtsverlagerung nicht nur verteilungspolitisch ungerecht, sondern würde, wie Littmann hervorhebt, auch zu "einer bedeutsamen Schwächung der 'Incentives' führen".³⁾ Auch hier gilt der Satz, daß "das größere Sozialprodukt schließlich noch wichtiger als seine andere Verteilung ..." ist.⁴⁾ Noch weniger wäre aber der umgekehrte Vorgang - Inflationsbekämpfung durch Steuergewichtsverlagerung von den großen auf die kleinen Einkommensbezieher - mit dem "belastungspolitischen Ideal der Zeit" (Prof. Terhalle) vereinbar,⁵⁾ obwohl gerade die Verbrauchseinschränkung leichter zu erreichen wäre.

1) vgl. Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 187.

2) In "Vollbeschäftigung" Sechs Studien der Theorie der Wirtschaftspolitik aus dem Englischen übersetzt von Christof Reiner, Bern 1946.
M. Kalecki: "Drei Wege zur Vollbeschäftigung" S. 77 ff. und
E.F. Schumacher: "Staatsfinanzen - ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung"

3) Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik", a.a.O. S. 554; vgl. auch
Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 628 und
Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 238.

4) Terhalle: "Steuerumbau als Aufgabe für morgen" in "Finanzarchiv" Neue Folge, Band 9, S. 193

5) vgl. Neumark: "Grundsätze und Arten ..." a.a.O. S. 628 und Bericht der schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 11.

Sieht man aber in einer mäßigen - nicht nur die Einkommensteuer umfassenden - Verschiebung der Steuergewichte, die innerhalb der belastungspolitischen Grenzen vorgenommen wird, zugleich oder sogar in erster Linie eine Politik zur Hebung des Gesamteinkommens in der Depression und zur Stabilisierung des Preisniveaus in der Hochkonjunktur, so kann der richtige Kern dieser Überlegungen nicht geleugnet werden. Erleichtert wird dies insbesondere, wenn man - worauf Paulsen¹⁾ hinweist - sich daran gewöhnt, "das Geschehen im Kreislauf der Einkommensbildung und -reproduktion durch Nachfrage zu betrachten, statt zu fingieren, daß es sich um die einmalige Verteilung gegebener Bestände handelt".

Föhl kam es in seinem wiederholt herangezogenen Aufsatz²⁾ auch darauf an, zu beweisen, daß durch progressive Gewinnbesteuerung bei Wiederverausgabung seitens des Staates die Unternehmer als Gesamtheit immer wieder ihre früheren Gewinne erzielen.

Die Herbeiführung einkommensredistributiver Wirkungen ist keineswegs nur durch progressive Einkommensteuern möglich, sondern auch durch Veränderungen von bekanntlich regressiv wirkenden Umsatz- und Verbrauchssteuern³⁾ oder durch Zuschüsse an die Sozialversicherung aus dem Steueraufkommen.

Nicht eine Steuergewichtsverlagerung zwischen großen und kleinen Einkommen, sondern eine solche zwischen betrieblichen Gewinnen und Einkünften aus abhängiger Arbeit wird mit der sogenannten "undistributed profits tax" angestrebt. Es ist kennzeichnend für die unterschiedliche Konjunkturanfälligkeit der Volkswirtschaften in den USA und in Europa, wenn man mit dieser Steuer 1936 gegen "idle corporate funds" also gegen zu geringe Investitionen vorgegangen ist, während in Europa die Diskussion darum geht, mit der gleichen Steuer "inflationary tendencies" nämlich übermäßige Selbstfinanzierung zu bekämpfen.⁴⁾ Die "undistributed profits tax" verschwand zwar in den USA, sie findet aber immer wieder entschiedene Befürworter, wie etwa Gerhard Colm: "In addition, it happened to be enacted

1) Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" a.a.O. S. 358

2) Föhl: "Kritik der progressiven Einkommensteuer" a.a.O. S. 88 ff.

3) worauf namentlich Ruml hinweist, in seinem Aufsatz: "Tax Policies for Prosperity" a.a.O. S. 269.

4) vgl. dazu die Übersicht bei Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 201 und die Ausführungen im § 13 dieser Arbeit über steuerpolitische Produktionslenkung.

during a phase of the business cycle, when such a curtailment of corporate accumulation was not desirable. Yet there may come again a time when it is held desirable to adopt a tax, that actually curtails idle corporate funds, and it may be worth while to investigate whether such a tax can be devised".¹⁾

4. Steuerpolitische Konsumbeeinflussung durch Einwirkung auf die Verhaltensweisen:

a) Beeinflussung durch Geschäftssteuern:

Bevölkerungsschichten und Einkommensklassen - eindeutige Wirkungen von Geschäftssteueränderungen auf den Verbrauch in Arbeiter- und Rentnerhaushalten - Unbestimmbarkeit des Einflusses auf den Verbrauch in Angestellten- und Beamtenhaushalten - Einflußlosigkeit auf den Verbrauch in Unternehmerhaushalten. Die besonderen Wirkungen von speziellen Verbrauchssteuern mit spezifischen Steuersätzen.

b) Beeinflussung durch Überschußsteuern:

Steuersenkung mit und ohne Bedingungen hinsichtlich des Verbrauchs - das fiskalische Moment bei Steuersenkungen in der Depression - Unter- oder Überkonsumtion als Ursache für einen konjunkturellen Zusammenbruch.

Die dritte Möglichkeit steuerpolitischer Konsumbeeinflussung durch Einwirkung auf die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte bietet eine Fülle von Ansatzpunkten; andererseits werden aber auch an die Voraussehbarkeit der Wirkungen besonders hohe Anforderungen gestellt, weil die Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte, ob sie sparen oder konsumieren wollen, unantastbar bleiben muß.

a) Der große Vorteil der Geschäftssteuern, soweit sie unmittelbar den Verbrauch belasten, liegt in der prompten Wirkung von Steueränderungen auf die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte, womit gleichzeitig über die rasche Steuerertragsreagibilität sich Veränderungen in der effektiven Nachfrage auf die Konjunktursituation auswirken.

Es ist zwar richtig, daß "die Operationsbasis der regressiven Steuern bereits durch sozialpolitische Motive eng begrenzt" ist,²⁾ aber gerade darum

1) Colm: "Employment through tax policy", a.a.O. S. 76

2) Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen ..." a.a.O. S. 555.

kann daraus gefolgert werden, daß zumindest für die unteren Einkommensklassen die Steuerwirkungen keineswegs sehr dubios sind, wie Littmann a.a.O. meint. Gewiß sollte bei der Prüfung der Steuerwirkungen auf den Konsum danach unterschieden werden, ob "Geldillusion" vorherrscht oder ob die Konsumenten "weiterhin ihre Wahlakte von der erwarteten Preisentwicklung abhängig machen"¹⁾. Teilt man aber realistische Weise außerdem die gesamte Bevölkerung nach Einkommensklassen auf der einen und nach Bevölkerungsschichten auf der anderen Seite auf, so ist mit einiger Sicherheit auch festzustellen, inwieweit "Geldillusion" vorherrscht. Eine aufmerksame Beobachtung der Wirklichkeit zeigt doch, daß in Arbeiterhaushalten, die heute auch schon zum Teil den mittleren Einkommensklassen zuzurechnen sind, praktisch der gesamte Wochenlohn sofort, d.h. in der Auszahlungsperiode verbraucht wird und auch für die Anschaffung von langlebigen Konsumgütern (Radio, Fernsehgeräte, Fahrzeuge, Wohnungseinrichtung und sogar für Kleidung) nicht gespart, sondern Konsumentenkredite aufgenommen werden. Bei diesen Bevölkerungsgruppen dürften sich alle Arten von Steueränderungen, sofern sie direkt oder indirekt davon betroffen werden, unmittelbar zum überwiegenden Teil auf den Konsum auswirken.²⁾

Auch bei anderen Bevölkerungskreisen, bei denen die Einkommen ein gewisses soziales Existenzminimum nicht überschreiten (Rentner aller Art), werden Verbrauchssteueränderungen eindeutige Wirkungen erzielen. Die Eindeutigkeit bezieht sich selbstverständlich nur darauf, daß bei Verbrauchssteuernerhöhungen der Konsum im ganzen eingeschränkt, bei -senkungen ausgedehnt wird. Die Richtung, in der sich die Konsumänderung auswirkt, hängt bei Änderungen spezieller Verbrauchssteuern von der Elastizität der Nachfrage nach den Gütern, bei denen die Änderung in der Steuerbelastung eingetreten ist, aber auch von den Preisen substitutiver und komplementärer Güter ab. Auch bei

1) Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen ..."
a.a.O. S. 555.

2) Wirtschaftsrechnungen in 4 Personen-Arbeitnehmerhaushalten einer mittleren Verbrauchergruppe haben ergeben, daß von 1950 bis 1956 bei einer Steigerung der ausgabenfähigen Einnahmen von 305.- DM pro Monat auf 528.- DM auch die gesamten Verbrauchsausgaben von 294.-DM auf 511.-DM gestiegen sind. Das monatliche Sparen hat sich also nur von 11.-DM für 1950 auf 17.-DM für 1956, mit andern Worten nur um 1.-DM pro Jahr erhöht, während die in jedem Monat ausgabenfähigen Einnahmen von 1950 bis 1956 um 206.-DM, also pro Jahr um ca. 34.-DM gestiegen sind.

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1957 S. 545.

Änderungen in der Belastung des Verbrauchs durch die allgemeine Umsatzsteuer wird der Konsum nicht für alle Güter gleichmäßig steigen oder fallen. Die Nachfrage nach Gütern elastischen Bedarfs wird auf solche Steueränderungen stärker reagieren, als die nach Gütern starren Bedarfs, wie Brot oder Salz.¹⁾

Bei der dritten großen Bevölkerungsgruppe, bei den Beamten und Angestellten ist es sehr schwierig, die Wirkungen von Verbrauchssteueränderungen vorauszusagen. Da aber bei dieser Bevölkerungsgruppe auch schon "das Sparen an sich", d.h. das Sparen zur Abdeckung von Lebensrisiken stark in den Hintergrund getreten ist, bleibt nur die Frage zu entscheiden, ob das vorübergehende Zwecksparen durch Verbrauchssteueränderungen beeinflusst wird.

Die Beantwortung kann man sich nicht dadurch erleichtern, daß man feststellt, Zwecksparen führe in der Zukunft zu erhöhtem Verbrauch, so daß also in jedem Fall der Konsum belastet bzw. ermuntert wird, denn auch vorübergehender einzelwirtschaftlicher Konsumverzicht stellt bei volkswirtschaftlicher Betrachtung einen gewissen Betrag an Kaufkraft dem Kapitalmarkt immer und endgültig zur Verfügung, so daß Veränderungen im Zwecksparen sowohl bezüglich der Höhe als auch bezüglich der Dauer Auswirkungen auf die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes und damit auch auf die Konsumnachfrage in einer bestimmten Periode hat. Unter Beachtung dieses Umstandes ist es richtig, daß "keine Aussage ... eine größere Wahrscheinlichkeit als die andere beanspruchen kann"²⁾, was aber nur für diese Gruppe gelten kann.

Für die letzte große Gruppe, die selbständig Erwerbstätigen, kann man zwar nicht das Bestehen von "Geldillusion" generell voraussetzen, man wird aber nicht fehl gehen, daß namentlich diejenigen, deren Einkommen erheblich über dem sozialen Existenzminimum liegen, sich in ihren Verbrauchswirtschaftsplänen kaum von Verbrauchssteueränderungen beeindrucken lassen werden, dies allenfalls durch Veränderungen der Nachfragerichtung. Diese Auffassung wird einmal durch die Tatsache unterstützt, daß sich bei Verbrauchs-

1) vgl. zu diesem Problemkreis die Ausführungen von Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 263 und die allgemeinen Lehren über den Wirtschaftsplan des Haushaltes z.B. bei Erich Schneider: "Einführung in die Wirtschaftstheorie" II.Teil a.a.O. I. Kapitel S. 4 ff.

2) Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen ..." a.a.O. S. 555.

steuererhöhungen Spannungen zwischen erzielttem und verausgabtem Einkommen in der Regel erst nach einem Jahr nach Erstellung des Jahresabschlusses¹ ergeben und zum zweiten spielt die Vorstellung - namentlich bei kaufmännisch nicht geschulten, einkommenswirtschaftlich orientierten Handwerkern, Einzelhändlern und freiberuflich Tätigen - eine große Rolle, daß von ihnen abzuführende Umsatzsteuern ihr Einkommen unmittelbar schmälern, so daß auch erhöhte Lebenshaltungskosten durch vermehrte Anstrengungen, notfalls durch über das Ausmaß der Steuererhöhung hinausgehende Preiserhöhung bei den eigenen Produkten kompensiert werden. Daß damit auch für sie selbst als Verbraucher die Lebenshaltungskosten über das Maß der Verbrauchssteuererhöhung steigen, werden sie in der Regel gar nicht merken, ihren Verbrauch also auch nicht einschränken.

Verbrauchssteuersenkungen, die den Zweck haben, den Konsum anzuregen, werden von diesen Bevölkerungskreisen zunächst umgekehrt, soweit es die von ihnen abzuführenden Umsatzsteuern betrifft, als willkommene Verbesserung ihres Einkommens angesehen; zeigt sich aber gleichzeitig oder schon vorher eine Schrumpfung ihrer Umsätze, so werden sie eher ihren eigenen Verbrauch einschränken, als - wie es erwünscht wäre - ihn zu erhöhen.

Im letzten Paragraphen wurde deutlich, daß Verbrauchsteuererhöhungen zur Vermeidung inflationärer Tendenzen gerade in starken Aufschwungsphasen das Preisniveau weiter in die Höhe treiben, also den Geldwert verschlechtern, was auch dann das größere Übel ist, wenn es damit von der Nachfrageseite her gelingt, einen Investitionsboom zu verhindern.¹⁾ Die Gefahr eines verstärkten Lohndrucks seitens der Gewerkschaften sei nur am Rande bemerkt.

Zu den Konjunkturwirkungen von speziellen Verbrauchsteuern sind einige zusätzliche Bemerkungen zu machen. Sie werden nur auf einer Produktionsstufe erhoben, Steuererhöhungen haben daher keine kumulative Preissteigerungswirkung. Dennoch sind sie aber zur Konsumlenkung wenig geeignet, weil es sich um spezifische Steuersätze handelt und daher Erhöhungen oder Senkungen der Tarife durch Ausweichen der Nachfrage auf schlechtere bzw. bessere Qualitäten kompensiert werden können, ohne daß sich daraus konjunkturdämpfende oder -anregende Wirkungen ergäben. Außerdem ist gerade bei den wichtigsten Verbrauchsteuern (Tabakwaren und Mineralöl) der Steueranteil am Preis so hoch, mit anderen Worten der Anteil des Produktionswertes am Sozialprodukt so ge-

1) vgl. Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen ..."
• a.a.O. S. 556 und die dort angeführte Literatur.

ring, daß Bemühungen durch Manipulierung dieser Steuern von der Nachfrageseite Produktion, Beschäftigung und Volkseinkommen zu steigern nur geringen Erfolg haben können.

b) Eine ungleich größere Bedeutung zur Konsumlenkung haben die Überschußsteuern, obwohl scheinbar durch die Auferlegung von Verbrauchsteuern in größerem Ausmaß ein bestimmender Einfluß auf die Entscheidung Verbrauch oder Sparen ausgelöst wird, als bei der Besteuerung des Einkommens, die stattfindet, bevor überhaupt Verbrauchs- bzw. Sparpläne aufgestellt werden und deshalb auch nicht vorausgesehen werden kann, ob der Verbrauch oder das Sparen von der Steuer betroffen wird. Dies ist in erster Linie auf die direkte Erhebungsform der Einkommensteuer zurückzuführen. Verbrauchswirtschaftspläne orientieren sich an dem nach dem Steuerabzug verbleibenden Einkommen und an den Preisen der relevanten Verbrauchsgüter ohne Rücksicht darauf, wie hoch der Verbrauchsteueranteil an diesen Preisen ist.

Es ist interessant festzustellen, daß z.B. durch Einkommensteuersenkung prinzipiell der Verbrauch sowohl stimuliert als auch gedrosselt werden kann, je nachdem, ob die Steuersenkung ohne Bedingungen gewährt wird oder aber, ob die Steuersenkung an einen entsprechenden Konsumverzicht geknüpft ist.

Vorweg sei jedoch bemerkt, daß gerade in der Depression in aller Regel auf Einkommensteuererleichterungen verzichtet wird. "In der Depression wird eine Herabsetzung der Einkommensteuersätze, namentlich der hohen und höchsten weniger Eindruck machen und wirken können als eine solche der Kostensteuern".¹⁾ Man ist von dem Erfolg einer solchen Maßnahme zu wenig überzeugt, dies zeigt sich gerade im gegenwärtigen konjunkturellen Niedergang in den USA,²⁾ wo das Gespenst der säkularen Stagnation berechtigter-

1) Fritz Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 202.

2) Während man noch bei der letzten "recession" 1954/5 Steuersenkungen in großem Umfang gewährte, die sicher nicht den geringsten Beitrag zur raschen Überwindung der Konjunkturabschwächung leisteten. (vgl. dazu den Bericht der schweizer Studienkommission a.a.O. S. 24). Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium steht ungeachtet der weitverbreiteten Skepsis gegenüber Steuersenkungen in der Depression auf dem Standpunkt, daß "in Rückschlagzeiten ... Steuersenkung zur Hebung der privaten Konsum- und Investitionsnachfrage beitragen" kann. a.a.O. Ziffer 50.

oder unberechnigte Weise vor Augen schwebt. Oft wird auch aus fiskalischen Gründen erhöht man lieber die Staatsausgaben, als daß man zu Steuersenkungen greift. In aufsteigender Konjunktur, in der wegen der Progression der Steuersätze das Steueraufkommen schneller wächst als das Sozialprodukt, kann man eher auf einige Milliarden verzichten, als in Zeiten stagnierenden oder gar schon rückläufigen Steueraufkommens. Es ist bequemer zu wissen, daß auch in der Depression zusätzliche Staatsausgaben bei gleichbleibenden Steuersätzen mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit wieder vermehrte Steuereingänge bringt, zumal gleichzeitig auch auf die beschäftigungspolitischen Effekte verwiesen werden kann, als den marktwirtschaftlich zwar organischen aber unsicheren Weg zu beschreiten, auf dem es zweifelhaft ist, ob via Steuersenkung die bisherigen Steuereinnahmen überhaupt gehalten werden können und andererseits durch das mögliche Ausbleiben eines beschäftigungspolitischen Effektes Ausgabeerhöhungen zur Unterstützung von Arbeitslosen dennoch erforderlich werden.

Aber amerikanische Verhältnisse können nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen werden. In den USA ist die Borsenspekulation sehr verbreitet, während in Deutschland die Geldanlage nur mit einer gewissen Skepsis im Hinblick auf zwei Währungszerstörungen in einer Generation vorgenommen wird, ganz abgesehen davon, daß das Spiel an der Börse mit einem gewissen Odium behaftet ist, welches nur "einem kleinen Kreis von Glücksrittern" vorbehalten sei.

In Deutschland sind aber die steuerpolitischen Aufgaben zur Vermeidung einer Depression ganz andere. Es kommt nicht darauf an zu wissen, daß in einer Depression zu wenig konsumiert wird, das ist bei rückläufiger Beschäftigung eine Selbstverständlichkeit, sondern zu erkennen, warum die Depression eintritt und darin unterscheiden sich unsere Verhältnisse von denen in den USA. Während in Amerika Unterkonsumtion auch Ursache für einen Konjunkturrückschlag sein mag, wird bei uns eine potentielle Depression eher durch Überkonsumtion eingeleitet. Ersparnisse kommen nicht in genügendem Ausmaß auf den Kapitalmarkt, die Unternehmer können ihren großen Investitionsbedarf entweder nur durch Selbstfinanzierung oder durch sehr hohe kurzfristige Bankkredite befriedigen und sind nicht in der Lage, ihre hohen Schulden durch Heranziehung langfristigen Fremdkapitals oder noch besser durch Erhöhung des Eigenkapitals zu konsolidieren. Wird nun eine sich anbahnende Inflation durch "Zudrehen des kurzfristigen Kredithahns" seitens der Banken gestoppt, so kommt es zu Insolvenzen, weil die möglicherweise vorhandenen privaten Ersparnisse nun erst recht nicht in Wertpapieren angelegt, sondern

im Gegenteil Kapital in Geld verwandelt wird, das "in den Strumpf" kommt. Deshalb auch in Deutschland die Bemühungen, mit steuerlichen Mitteln den Kapitalmarkt zu sanieren. Steuererhöhungen sind zwar geeignet, den Konsum einzuschränken, sie sind fiskalisch auch sehr willkommen, aber die Ansammlung von Fonds überschüssiger Kaufkraft bei der öffentlichen Hand bringt nicht nur dem Kapitalmarkt keine Entlastung, sondern sie unterliegt auch der Gefahr, im konjunkturpolitisch "falschen" Augenblick und in der "falschen" Richtung wieder ausgegeben zu werden, während sie am Kapitalmarkt der Einflußnahme durch die Notenbank und damit der Lenkung durch die Selektionsfunktion des Zinses unterliegen. "Zwangssparen" durch erhöhte Steuern bedeutet "Ausfluß" des Geldes aus dem privaten Sektor und Gefährdung des weiteren Aufstiegs.

Es darf nicht vergessen werden, daß die Kaufkraftabschöpfung durch hohe Steuern in der jüngsten Vergangenheit nur deshalb diese Gefahr nicht heraufbeschwor, weil dem Kreditbankensystem durch anhaltende Exportüberschüsse laufend neues Zentralbankgeld zufließte. So gesehen hatte die Kaufkraftabschöpfung durch Steuern lediglich eine neutralisierende, nicht eigentlich eine konsumbeschränkende Wirkung. Eine stagnierende oder gar rückläufige Entwicklung im Ausland mit einem Rückgang der Exportüberschüsse läßt es hohe Zeit werden, starke Selbstfinanzierung und teure kurzfristige Bankverschuldung, was beides mit steigenden Preisen verbunden ist, abzubauen, um nicht mit Importüberschüssen das Außenhandelsgleichgewicht zu gefährden, die kurzfristige Verschuldung noch mehr zu erhöhen und damit zunächst die Inflation zu unterstützen, die aber bereits den Keim einer durch Insolvenzen herbeigeführten Depression in sich trägt. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Konsum beschränkt und gleichzeitig privatwirtschaftliches "Risikokapital" (Adolf Weber) gebildet werden muß, was durch Steuererhöhung nicht möglich ist.

5. Konkrete Möglichkeiten steuerpolitischer Konsumbeschränkung: Steuersenkungen über nachweispflichtige Sonderausgaben - Freigrenzen und Freibeträge bei der Einkommensteuer - Begünstigung des Investmentsparens, aber nicht Diskriminierung des übrigen Wertpapiersparens - Gewährung von Sparprämien?

Generelle Steuersenkung durch Tarifiermäßigung würde bei den gegebenen psychologischen Verhältnissen eher den Konsum erhöhen. Aber selbst wenn es gelänge, die gesamte Steuerentlastung in einzelwirtschaftliche Erspar-

nisse umzuwandeln, wäre damit für die Bildung von Risikokapital mindestens unmittelbar nichts getan, weil Kontensparen zwar die Barreserven der Banken erhöht und deren Liquidität verbessert, damit aber nicht gewährleistet ist, daß das gesparte Geld unter den geltenden Bestimmungen für Spareinlagen nicht kurzfristig wieder abgehoben und entweder gehortet oder gar konsumiert wird und - was das Wichtigste ist - es ist nichts getan, damit die Unternehmungen von ihrer hohen kurzfristigen Verschuldung herunterkommen. Man könnte einwenden, daß die Banken selbst bei verbesserter Liquidität in größerem Umfang Wertpapiere der Unternehmungen übernehmen; das ist aber nicht die Aufgabe von Kreditbanken, die nur die Unterbringung vermitteln sollen, ganz abgesehen davon, daß Aktien nicht in den Kreis der Papiere gehören, die im Notfall durch offenmarktpolitische Stützungsaktionen der Bundesbank in Geld verwandelt werden können. Damit würde also die Gefahr der Insolvenz und der Illiquidität von der Industrie auf das Bankensystem übertragen, was noch gefährlicher ist.

Nein, es muß unter annähernder Beibehaltung der Gesamtsteuerlast, die aus fiskalischen Gründen geboten ist, versucht werden, die an sich in ausreichendem Maß vorhandenen Ersparnisse dem Kapitalmarkt zuzuführen. Das Bau-sparprämienverfahren ist dazu ebenso geeignet, wie die Abzugsfähigkeit von Sonderausgaben für Lebens- und andere Versicherungen.

Überhaupt kann gesagt werden, daß nachweispflichtige Sonderausgaben prinzipiell günstig wirken, auch solche für Kapitalansammlungsverträge bei Kreditinstituten, weil eine längerfristige Anlage gewährleistet ist. Abzugsfähige nicht nachweispflichtige Sonderausgabenpauschbeträge sind dagegen konjunkturpolitisch, von ihren fiskalischen Ausfällen abgesehen, wertlos. Ebenso sind auch Erhöhungen der Freigrenzen bei der Einkommensteuer nur sozialpolitisch zu rechtfertigen, während Freibeträge für Nebeneinkünfte, soweit sie aus Kapitalerträgen stammen, einen besonderen psychologischen Effekt haben, weil sie dem Sparer das Gefühl nehmen, für seinen Beitrag zur Stabilisierung der Währung noch Steuern zahlen zu müssen.

Wichtig ist eine optimale Verbindung von hohem Ertrag und geringstmöglichem Risiko durch steuerliche Begünstigung des Investmentsparens gerade für kleinere Einkommensbezieher zu fördern. Die Kapitalertragssteuerfreiheit und der steuerfreie Erwerb dieser Papiere sind nur ein guter Anfang, der, solange diese Vergünstigungen nicht auf Aktien und Industrieobligationen ausgedehnt werden, diskriminierend wirkt.

Wenn man glaubt, Sparprämien gewähren zu müssen, so sollte man die Vergünstigung von der Anlage der Ersparnisse direkt auf dem Kapitalmarkt abhängig

machen. Die Kritiker des geplanten Sparprämiengesetzes sollten nicht übersehen, daß es nur auf diese Weise möglich ist, die große Zahl derjenigen, die nach den neuen Tarifplänen einkommensteuerfrei werden, zum Sparen anzureizen. Zweckmäßiger wäre es freilich, wenn die durch "splitting", Sonderausgaben- und Werbungskostenpauschalen hinaufgesetzten Freigrenzen nur so hoch wären, daß ein gewisses soziales Existenzminimum gewährleistet ist und man das Sparen dadurch anreizen würde, indem man ¹⁾ gesparte Beträge durch unmittelbaren Abzug vom Steuerbetrag honoriert. Dies hätte gegenüber dem Umweg über abzugsfähige Sonderausgaben den Vorteil der Übersichtlichkeit für die große Zahl derjenigen - und diese ist sehr groß - die nur dann ihre Verbrauchspläne revidieren, wenn sie wissen, daß sie mit jeder gesparten Mark zusätzlich 50, 30, 20 oder auch nur 10 Pfennig an Steuern sparen, anstatt zuerst durch für einfache Menschen komplizierte Rechnereien die Verminderung ihres steuerpflichtigen Einkommens feststellen zu müssen, um dann aus einer Tabelle, hinter deren Geheimnisse sie nicht kommen, ihre Steuerschuld abzulesen, die sie erst noch mit der Steuerschuld vergleichen müssen, die besteht, wenn nicht gespart wird. Vielfach wird sich herausstellen, "daß bei dem bisherigen Verfahren der steuerlichen Begünstigung der Ersparnisse das Ausmaß dieser Begünstigung ²⁾ bei niedrigen Einkommen nicht ausreicht", um genügend attraktiv zu sein. Gerade weil in den kleineren und mittleren Einkommen der Lohnsteuerpflichtigen, die "mangels entsprechender Steuerhilfe nicht ³⁾ in der Lage sind, an sich gegebene rechtliche Vergünstigungen auszunützen", erhebliche Kaufkraftbeträge stecken, die dem Kapitalmarkt zur Verfügung gestellt werden könnten, kommt diesen Vereinfachungsvorschlägen besondere konjunkturpolitische Bedeutung zu. Gegenüber dem Sparprämien-system besteht der Vorteil darin, daß die berechtigten Befürchtungen hinsichtlich der Rückwirkungen auf das Zinsgefüge wegfallen würden. Die von Mombert ⁴⁾ vorgeschlagene, von Werlé ⁵⁾ neuerdings wieder ins Ge-

1) vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 41.

2) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 41.

3) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 22.

4) Mombert: "Eine Verbrauchseinkommensteuer für das Reich als Ergänzung zur Vermögenszuwachssteuer" a.a.O.

5) Werlé: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 274 ff.

dächtnis gerufene Verbrauchseinkommenbesteuerung ist, abgesehen von den steuersystematischen Bedenken, auf die schon hingewiesen wurde, dann zu befürworten, wenn nicht wie es Mombert vorgeschlagen hat Steuer z u = s c h l ä g e für den Fall, daß das Sparsoll nicht erreicht wird, erhoben werden, dies hat einen planwirtschaftlichen Charakter und ist sinnvoll = wie es Mombert ja auch vorschwebte - nur in einer Kriegswirtschaft zu verwirklichen, sondern wenn umgekehrt, so wie es eben vorgeschlagen wurde, Sparen durch Steuer a b s c h l ä g e honoriert wird.

Auch durch eine Spaltung des Steuersatzes bei der Vermögens-, teilweise aber auch bei der Erbschaftsbesteuerung in der Weise, daß Vermögen, welches ertragbringend angelegt ist, niedrigeren oder solches, das nicht ertragbringend genutzt wird, erhöhten Steuersätzen unterliegt, ließ sich eine gewisse Manipulierung der Verbrauchs-Spar-Relation durchführen.

§13 Steuerpolitische Produktionslenkung

1. Die privaten Investitionen, die am empfindlichsten auf Konjunkturschwankungen reagierende Globalgröße: Einfluß von Steuern auf das "Wirtschaften" im Haushalt und im Betrieb - Notwendigkeit der steuerpolitischen Einflußnahme auf die Selbstfinanzierung - aktive Investitionslenkung nur in extremen Konjunktursituationen - steuerliche Gewinnermittlung und ihr Einfluß auf die Investitionen.

Es kam in den bisherigen Ausführungen bereits zum Ausdruck, daß Sparen zunächst nichts anderes ist als Zurückhaltung von Markterlösen. Eine Erhöhung der Sparquote kann nicht ohne Konsumeinschränkung erfolgen und umgekehrt muß eine Verminderung des Sparens von einer entsprechenden Erhöhung des Konsums begleitet sein. Sparen und Investieren sind dagegen zwei getrennte Vorgänge, die - so sollte es wenigstens in der Regel sein - von ganz verschiedenen Wirtschaftssubjekten vorgenommen werden. Zu dem Entschluß im Haushalt nicht zu verbrauchen, muß der weitere Entschluß, in der Unternehmung kommen, das ersparte Geld anderer durch Investitionen in Kapital zu verwandeln. Gerade die Steuerpolitik ist bedeutsam "für das Auf und Ab des Wirtschaftslebens ... für den Wechsel und die Dauer der Zeiten ..., in welchen besonders viel oder besonders wenig Kapital entsteht".¹

1) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 187.

Es ist doch nur im "Modell" richtig, daß sich Sparen und Investieren der Tendenz nach ausgleichen; je nachdem wie man Besteuerung einsetzt, kann die Existenz des Staates sowohl Ursache für das Fehlen als auch für das Bestehen eines Gleichgewichts sein.

Es wird nun verschiedentlich behauptet, daß die Steuer als Instrument zur Investitionslenkung wesentlich wirksamer ist, als zur Konsum- bzw. Sparlenkung.¹⁾ Dies ist leicht erklärlich und hat den gleichen Grund wie die Tatsache, daß auch die Geld- und Kreditpolitik die Investitionen in wesentlich stärkerem Maße beeinflußt als das Sparen. Wirtschaften im Haushalt und in der Unternehmung sind eben zwei grundverschiedene Vorgänge. Bei Verbrauchsplänen spielen - sofern sie überhaupt aufgestellt werden und man nicht "in den Tag hineinlebt" - traditionale Überlegungen, Gewohnheiten, unterschiedliche Lebensauffassungen eine sehr große Rolle, denen gegenüber steuerliche Überlegungen ebenso wie vielleicht Zinserträge aus Ersparnissen eine untergeordnete Rolle spielen. In der Unternehmung wird schärfer kalkuliert, Dispositionen werden auch im Hinblick auf längerfristige Auswirkungen getroffen, das Rentabilitätsdenken steht im Vordergrund und dazu gehören eben auch steuerliche Überlegungen. Deshalb lassen sich "größere Erfolgsaussichten ... von den steuerpolitischen Maßnahmen erhoffen, die ... direkt auf die Investitionsneigung einwirken".²⁾

Je höher der Anteil von Industriegewinnen am steuerpflichtigen, nicht am Volkseinkommen schlechthin ist, desto bessere Möglichkeiten bieten sich, auf die Investitionsneigung durch Manipulationen bei der Einkommensteuer einzuwirken.

Eine andere Frage ist jedoch, ob deshalb auch die steuerpolitischen Bemühungen sich überwiegend oder gar ganz auf diesen Sektor konzentrieren sollen. Diese Frage stellen, heißt sie verneinen, denn gerade weil Sparen und Investieren zwei getrennte, voneinander unabhängige Vorgänge sind und weil durch Zinspolitik auf das Sparen kein bestimmender Einfluß ausgeübt werden kann, die Manipulierung des Sparvolumens aber eine gleichgroße, selbständige Bedeutung hat, müssen sich die Anstrengungen der Steuerpolitik auf die-

1) vgl. Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen ..." a.a.O. S. 558 und den Bericht der schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 10, der allerdings auch hinsichtlich der Konsumlenkung weniger pessimistisch ausgefallen ist, als das Urteil bei Littmann.

2) Littmann: a.a.O. S. 558.

sen Sektor konzentrieren¹⁾, dies um so mehr als die Notenbankpolitik ihr Haupteinflußgebiet auf dem Sektor der privaten Investitionen sucht. Steuerpolitische Investitionslenkung sollte daher nur dort betrieben werden, wo der Zins seine Selektionsfunktion nicht ausüben kann und das ist das Gebiet der Selbstfinanzierung. Dort allerdings mit besonderem Nachdruck, weil sie - wie zu zeigen sein wird - die konjunkturell gefährlichste Finanzierungsart ist.

Noch aus einem anderen Grund sollte der steuerpolitischen Verbrauchslenkung ein größeres Augenmerk geschenkt werden, als der Investitionsbeeinflussung. Konjunkturelle Aufschwünge und Niedergänge werden in aller Regel - das wurde bereits betont - von den zyklischen Schwankungen der Investitionsneigung eingeleitet und weitergetragen. Die sich daraus entwickelnden Disproportionalitäten in der Produktionsstruktur erfordern einen marktwirtschaftlichen Ausgleichs- und Anpassungsprozeß, in der Hochkonjunktur eine "Verschnaufpause", um Preissteigerungen zu vermeiden, in der Depression, um eine gewisse Entspannung herbeizuführen. "Derartige Ausgleichsvorgänge dürfen durch die Finanzpolitik nicht behindert werden",²⁾ was aber gerade durch ein "Zuviel" an Lenkung auf dem Investitionssektor eintreten könnte. Die Anpassung würde allenfalls verzögert und erschwert, nicht aber überflüssig. Ein funktionsfähiges von der Zentralbank gelenktes Zinsgefüge ist im allgemeinen völlig ausreichend zur Investitionslenkung, wie die "wachsende konjunkturpolitische Erfahrung der letzten Jahre ... in den meisten westlichen Ländern" zeigte, wo die "traditionelle Zins- und Kreditpolitik eine Renaissance" erfuhr³⁾ und "gegenüber den panegyrischen Empfehlungen" steuerpolitischer Investitionslenkung "heute eine wesentlich reserviertere Haltung zu konstatieren"⁴⁾ ist.

- 1) was nicht bedeuten soll, daß die Steuerbelastung größtenteils oder gar ausschließlich den Konsum treffen soll; das würde fiskalisch nicht und noch weniger sozialpolitisch genügen. Globalziel sollte vielmehr sein, die unmittelbare Investitionslenkung möglichst dem Zins und den Entscheidungen des Bankensystems zu überlassen, während die lenkungspolitischen Effekte der Besteuerung möglichst auf den Verbrauch bzw. Nichtverbrauch von Einkommen abgestellt werden sollten. Über einen funktionsfähigen Kapitalmarkt wäre damit ein indirekter Beitrag zur Investitionslenkung erbracht.
- 2) Schweizer Expertenbericht: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 6.
- 3) Schweizer Expertenbericht: a.a.O. S. 22.
- 4) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung" a.a.O. S. 136/7.

Die abschließenden Ausführungen zu diesem ersten Punkt in diesem Paragraphen sind daher nicht als Beiträge zur aktiven steuerpolitischen Lenkung der Produktion gedacht, sondern entsprechend der früheren Unterscheidung zwischen konjunkturanpassender und -gestaltender Steuerpolitik, als Hinweise auf die möglichen Folgen von aus anderen Gründen vorgenommenen Maßnahmen der Steuerpolitik.

Von einem konjunkturpolitischen Standpunkt aus ist die den kreditären Warenverkehr belastende Wechselsteuer abzulehnen, weil damit ein direkter Eingriff in die von der Zentralbank zu regulierenden Kreditkosten vorgenommen wird, der bei einem Steuersatz von 1,5% zwar nicht erheblich ist, aber namentlich in Zeiten rückläufiger Konjunktur nicht gerechtfertigt erscheint, weil die Kreditlenkung und -auslese und damit die Bildung von umlaufendem Kapital erschwert wird.

Auf dem Gebiet der Gewinnermittlung ist "die Bewertungspraxis und die steuerrechtliche Behandlung von Abschreibungen von nicht unerheblicher Bedeutung für die Frage der Ersatz- und Neuinvestitionen".¹⁾ Luigi Einaudi kritisierte die Tatsache, daß Abschreibungen nur bis zur Höhe des Anschaffungswertes vorgenommen werden dürfen und fordert die Zulässigkeit bis zur Höhe des Wiederbeschaffungswertes. Auf das betriebswirtschaftliche und steuererhebungstechnische Pro und Contra kann hier nicht näher eingegangen werden, solange es jedoch nicht gelingt, Preise und Kaufkraft stabil zu halten, werden die Unternehmer für die Ersatzbeschaffung abgeschriebenener Wirtschaftsgüter entweder zusätzliches Fremdkapital beanspruchen oder Gewinnanteile verwenden müssen.

Das erstere bedeutet, daß ein Teil des volkswirtschaftlichen Kapitals verzehrt wurde, das zweite aber kann geradezu als Aufforderung zur Selbstfinanzierung über den Preis und damit zur Auslösung inflationärer Gefahren angesehen werden, denn kein Unternehmer wird freiwillig auf einen Teil seines Unternehmerlohnes zum Zwecke der E r h a l t u n g seines Kapitalbestandes verzichten, solange er die Möglichkeit hat, die Preissteigerung seiner benötigten Investitionsgüter in den Preisen auf seine Abnehmer weiterzuwälzen.

1) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung" a.a.O. S. 138.

2) Luigi Einaudi: "Sparen und Investieren" in "Wirtschaft ohne Wunder" Zürich 1953, S. 18 ff.

Alle Vorschläge, die darauf abzielen, dem Unternehmer die Möglichkeit zu geben, seinen steuerpflichtigen Gewinn im Konjunkturverlauf zu stabilisieren, etwa durch eine "Rückkehr zum System der Durchschnittsbesteuerung ... kommt ... nicht in Frage. Dagegen spricht ... die Gefahr zu hoher steuerlicher Belastung bei schon wieder zurückgehender Konjunktur".¹⁾ Dies zeigt Neumark eindrucksvoll durch ein Beispiel in seinem Lehrbuch über die Einkommensteuer.²⁾ Gerade in den drei konjunkturell ungünstigsten Jahren 1930 bis 1932 ist die Steuerschuld bei dreijähriger Durchschnittsrechnung absolut und noch mehr in Prozenten wesentlich höher als bei einjähriger Berechnung und dies, obgleich gerade für diese 3 Jahre die niedrigsten Einkommen angenommen wurden. In den nachfolgenden 4 Jahren steigen dann wieder die Einkommen, während die prozentuale Belastung insofern eher konjunkturrensprechend ist, als sich im beginnenden Aufschwung der niedrige Durchschnitt in den Depressionsjahren auswirkt, der geeignet ist, den beginnenden Aufschwung erwünschterweise zu unterstützen, während mit zunehmender Normalisierung sich auch wieder die prozentuale Belastung erhöht. Ergebnis: Die Durchschnittsbesteuerung nach 3-Jahresperioden ist zwar im Aufschwung recht brauchbar, dafür aber im konjunkturellen Niedergang um so depressionsverschärfender und daher abzulehnen. Im Übrigen zeigen die Zahlen für die jährliche Berechnung, - bei den angenommenen wirklichkeitsnahen Voraussetzungen -, daß bei Vermeidung der Nachteile in der Depression auch die stabilisierende Wirkung in der Hochkonjunktur in durchaus zufriedenstellendem Ausmaß erreicht wird. Die Zulässigkeit des Verlustvortrags möglicherweise sogar auf mehrere Jahre verteilt, eventuell auch ein "carry-back" (wie es in USA anzutreffen ist) wäre dagegen geeignet, eine Depression abzuschwächen bzw. eine beginnende Erholung zu unterstützen,³⁾ ohne die Nachteile der Durchschnittsbesteuerung zu übernehmen.

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 33. Der fiskalische und konjunkturelle Erfolg der dreijährigen Durchschnittsbesteuerung in Deutschland vor dem ersten Weltkrieg war nur auf die - für heutige Verhältnisse - geringe Steuerbelastung und auf den geringen Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt zurückzuführen.

2) Neumark: "Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung" a.a.O. S. 129.

3) vgl. Neumark: a.a.O. S. 111 und S. 137.

2. Möglichkeiten und Gefahren der Selbstfinanzierung:

Zwei grundlegende Situationen:

- a) Gefahren der Selbstfinanzierung in einer vollbeschäftigten Wirtschaft,
- b) Günstige Konjunkturwirkungen der steuerpolitisch unterstützten Selbstfinanzierung in der unterbeschäftigten und kapitalarmen Volkswirtschaft.

Eine Betrachtung der steuerpolitischen Möglichkeiten zur Unterstützung oder Beschränkung der Selbstfinanzierung muß von der Unterscheidung zweier typischer Situationen ausgehen. In der Hochkonjunktur wird sich nach Erreichung der Vollbeschäftigung eine gewisse Knappheit an Arbeitskräften zeigen. Läßt auch die längerfristige Entwicklung am Arbeitsmarkt keine Besserung erwarten, wie es gegenwärtig in Deutschland der Fall ist, so sind umfangreiche langfristige Investitionen erforderlich, um die Knappheit an Arbeitskräften durch verstärkte Kapitalbildung wettzumachen. Andererseits werden bei der sehr labilen weltpolitischen Lage auf Grund der Spannungen zwischen Ost und West die Unternehmer nur wenig geneigt sein, solche Investitionen vorzunehmen, die lange Abschreibungsperioden umfassen. Ist die Nachfrage nach Konsumgütern sehr stark und unelastisch, so zögern die Unternehmer trotzdem größere Investitionen so lange hinaus, bis sie sich über erhöhte Preise die Mittel für diese Investitionen wenigstens zum größten Teil durch verstärkte Rücklagenbildung selbst beschafft haben, um damit das Risiko zu vermindern.

Die konjunkturelle Gefährlichkeit dieser Investitionspolitik liegt einmal in den steigenden Preisen, die zunächst aus einer gewissen Marktinge heraus hinaufgesetzt werden, nach erfolgter Kapazitätsausdehnung aber nicht mehr ermäßigt werden können, weil mittlerweile über nachziehende Löhne die übrigen Kosten gestiegen sind und manche Investitionen sich wegen der fehlenden Selektionsfunktion des Zinses als verfehlt herausgestellt haben.¹⁾ Gleichzeitig sind die Banken in der Lage, sich dem diskontpolitischen Einfluß der Zentralbank zu entziehen, weil sich ihre Liquidität durch die hohen Reserven der Betriebe verbessert. Sie laufen Gefahr, bei der Gewährung von Krediten die Anforderungen an die Kreditwürdigkeit herabzusetzen und somit einen weiteren Beitrag zu Kapitalfehlleistungen zu leisten.

1) Zu diesem Ergebnis kommt auch der schweizer Expertenbericht "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 10/11: "Soweit der Unternehmer Investitionsausgaben machen kann, die in irgendeiner Weise, z.B. durch Vergrößerung der Abschreibungsmöglichkeiten, seinen aus-

Die Preissteigerungen vermindern das Angebot an Ersparnissen an dem Kapitalmarkt, so daß immer mehr Investitionen entweder durch Selbstfinanzierung über den Preis oder durch kurzfristige Kreditierung seitens der Banken erfolgen, ohne daß es zu einer raschen Konsolidierung durch Verbreiterung der Eigenkapitalbasis oder durch Verwandlung des Bankkredits in langfristiges Fremdkapital kommt. Das volkswirtschaftliche Kapitalrisiko wird aber weder durch Selbst- noch durch kurzfristige Fremdfinanzierung verringert, obwohl doch eine Verminderung des einzelwirtschaftlichen Risikos am Beginn dieser Entwicklung gestanden war.

Die zweite zu charakterisierende Situation ist die, der die westdeutsche Bundesrepublik seit 1948 ihren Aufschwung verdankt. Weil nicht Vollbeschäftigung sondern strukturelle Arbeitslosigkeit am Anfang stand, nahm dieser Prozeß einen anderen Verlauf, obwohl in beiden Fällen der Kapitalmangel ein Charakteristikum ist. Die steuerlich gewährten Abschreibungserleichterungen, die über degressive Abschreibungsmöglichkeiten so weit gingen, daß geringwertige Wirtschaftsgüter ganz vom jährlichen Gewinn abzugsfähig waren, versetzte die Unternehmer in die Lage, vor dem technischen und wirtschaftlichen Verbrauch der Investitionsgüter, das eingesetzte Kapital wieder in Geldform flüssig zu haben. Ursache der beispiellosen Ausdehnung der westdeutschen Produktionskapazitäten war die mit den Abschreibungserleichterungen verbundene zeitliche Verlagerung des Gewinns. In den ersten Nutzungsperioden konnte der steuerpflichtige Gewinn durch die am Anfang hohen Abschreibungssätze stark vermindert werden, mit geringer werdenden Abschreibungsquoten wäre aber wegen der Steuerprogression die Steuerschuld überproportional gewachsen, so daß nur durch neue Investitionen, für die ja die Mittel wegen der steuerlichen Vergünstigung und die Arbeitskräfte bereitstanden, die Nachteile der degressiven Abschreibungsmethode vermieden werden konnten. Diese Art der Selbstfinanzierung unterscheidet sich von der zuerst genannten, vor allem dadurch, daß das in beiden Fällen notwendige Sparen in wesentlich geringerem Maße über steigende Preise von dem Verbraucher erzwungen wird. Solange nämlich Produktionsreserven vorhanden sind, ist eine Nettoersparnis nicht notwendig, weil durch die Sofortinvestierung von Abschreibungserlösen, die das Ausmaß der technischen Abnutzung überschreiten, den steigenden Einkom-

gewiesenen Gewinn vermindern, werden sie um die ersparten Steuern billiger. Dies treibt zur Steigerung der allgemeinen Unkosten, der Investitionen und der Lohnsätze".

men wieder eine steigende Produktion gegenübertritt. Ist allerdings Vollbeschäftigung erreicht, so zeigt sich, daß der Konsumverzicht noch zu leisten ist, weil die Unternehmer zur Erhaltung ihres Kapitals nach wie vor auf Abschreibungserlöse in Geldform angewiesen sind,¹⁾ diese aber aus ihrem - der vollen Steuerpflicht unterliegenden - Gewinn aufbringen müssen, denn die Abschreibungen wurden schon einmal ganz oder zum größten Teil gewinnmindernd geltend gemacht. Die Unternehmer werden daher versuchen, durch Preiserhöhungen die Mittel für die laufenden Ersatzinvestitionen von den Konsumenten hereinzuholen, was um so leichter gelingen dürfte, je mehr die steuerlichen Abschreibungserleichterungen von allen Unternehmern in der Vergangenheit wahrgenommen wurden, je allgemeiner deshalb die Entblößung der Betriebe von Reserven ist und je unelastischer andererseits die Konsumnachfrage trotz Preiserhöhung bleibt. In diesem letzteren Fall wird der Konsumverzicht von den Verbrauchern geleistet.

3. Steuerpolitische Maßnahmen zur Verhinderung der Selbstfinanzierung:

Notwendigkeit des Sparens nach erreichter Vollbeschäftigung zur Erhaltung des Kapitalbestandes - die Bildung eines "staatlichen Investitionsfonds" ist nicht zu verwirklichen - erhöhte Überschußsteuern werden abgewälzt - Investitionssteuern gefährden die Weiterentwicklung und diskriminieren "einkommenswirtschaftlich" orientierte Betriebe - Berechtigung der "undistributed profit-tax" - allmählicher Abbau von steuerlichen Abschreibungserleichterungen - Verminderung der Krisenanfälligkeit durch Befreiung einer "normalen" Dividende von der Körperschaftsteuer - Einschränkung der Selbstfinanzierung durch Wegfall von den Börsenverkehr belastenden Abgaben - Verschärfung der Anforderungen bezüglich der Abzugsfähigkeit von Geschäftskosten.

Die Darstellung dieser Zusammenhänge sollte zeigen, daß es auf diesem Wege möglich ist, einer Volkswirtschaft aus einem völligen strukturellen oder auch konjunkturellen Zusammenbruch heraus zu einem neuen Aufschwung zu verhelfen; insoweit ist die Steuer als Instrument der Investitionslenkung zur Überwindung einer extremen Situation nachdrücklichst zu empfehlen. Nach erreichter Vollbeschäftigung ist aber "jede Besteuerung, die ... zur Eigeninvestition führt, wo eine Zuleitung zum Kapitalmarkt das

1) Für Ersatzinvestitionen ist eine ständige Rückverwandlung von Real- in Geldkapital erforderlich.

volkswirtschaftlich Bessere wäre ... unmittelbar ein volkswirtschaftliches (und in besonderem Maße ein konjunkturpolitisches) Minus".¹⁾ Darüber hinaus "verknappt sie das für Neugründung von Unternehmen verfügbare Kapital und verstärkt die Tendenz zur Abschließung der Märkte".²⁾ Mit der Beseitigung der Abschreibungserleichterungen bei Vollausschüttung der Produktivkräfte, könnte zwar ein Investitionsboom, nicht aber die inflationistische Preissteigerung vermieden werden.

Zur Lösung des Problems der Selbstfinanzierung, d.h. zur Erhaltung ihrer heilsamen Wirkungen in der Depression und zur Vermeidung der gefährlichen Folgen auf dem Höhepunkt der Konjunktur schlägt Littmann die Bildung eines "staatlichen Investitionsfonds"³⁾ vor, weil er glaubt, "daß eine Eindämmung der Selbstfinanzierung in kumulativen Aufschwüngen kaum durch Steuerzuschläge ... erreicht werden kann". Dieser staatliche Investitionsfonds soll in Aufschwungsphasen durch Teile des nicht ausgeschütteten Gewinns der Unternehmungen gespeist werden, deren Abführung durch Anerkennung als Sonderausgaben offenbar auf freiwilliger Basis angeregt werden soll. Die Ausschüttung an die Betriebe in der Depression soll für Investitionen zweckgebunden, (um einer bloßen Liquiditätsverbesserung vorzubeugen) je nach Konjunktursituation erfolgen. Es ist Littmann zuzustimmen, daß sich für den Fall des Gelingens eines solchen Experiments "mannigfaltige günstige Wirkungen" erhoffen lassen. Aber gerade das Gelingen ist es, was angezweifelt werden muß, solange die Unternehmer nicht die Möglichkeit haben, auf Grund eigener konjunkturpolitischer Überlegungen ihre dem Investitionsfonds zugeführten Beiträge zurückzurufen. Sie werden der neuen staatlichen Einrichtung skeptisch gegenüberstehen und lieber auf den Steuervorteil verzichten aber den "Spatz", der ihnen verbleibt, in der Hand behalten als ihre "Tauben" auf das "staatliche Dach" zu setzen, wo kein Mensch ihnen eine Gewißheit geben kann, ob sie nicht für immer davonfliegen wird.

Ein Rücklagenfonds, der für den Unternehmer dann nicht mit Sicherheit greifbar ist, wenn er es für zweckmäßig hält, ist für ihn wertlos, denn er möchte sich nicht vom Staat vorschreiben lassen, daß jetzt die Konjunktur rückläufig sei und er deshalb jetzt investieren müsse. Genau darauf liefe

1) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 187.

2) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 17.

3) Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen ..." a.a.O. S. 559 ff.

der Vorschlag nämlich hinaus. Es kann auch nicht vermutet werden, daß sich bei beachtlichen Steuervorteilen (d.h. bei hohen Steuersätzen auf unverteilte, aber im Betrieb belassene Gewinne) die Unternehmer auf diese staatliche Reglementierung ihrer Investitionen einlassen. Lieber werden sie auf solche vom Staat verwalteten "Rücklagen" ganz verzichten und entweder bei Fortbestehen der degressiven Abschreibungserleichterungen Abschreibungserlöse weiterhin sofort investieren oder ihre Gewinne ganz ausschütten und sich auf die Bereitwilligkeit der Banken verlassen, ihnen erforderlichenfalls Kredite einzuräumen. Darüber hinaus wäre es für die Unternehmer ein weiterer Grund, unnötige, d.h. unproduktive Kosten zu machen und auf diese Weise ihren Gewinn zu manipulieren. Da also dieser Weg nicht gangbar erscheint, bleibt nur die Alternative, ganz darauf zu verzichten oder die Abführung der unverteilten Gewinne zur Pflicht zu machen, was auf eine staatliche "Konjunkturzwangsversicherung" mit festgelegten Ablieferungsbeträgen hinausliefe. Eine undenkbbare Institution, weil der Staat mit der Bestimmung über die Verteilung der Erträge auch ihre Festlegung überwachen müßte und damit die gesamte marktwirtschaftliche Produktion in eine Zentralverwaltungswirtschaft umwandeln würde. Mit dem Investitionsfonds geht es also nicht, weil diese Idee auf freiwilliger Basis nicht in praktisch ausreichendem Maße verwirklichtbar erscheint und auf Zwang beruhend ein bei weitem zu starker Eingriff in die betriebspolitischen Dispositionen der Unternehmer wäre.

Überschußsteuererhöhungen in der Hochkonjunktur sind aus belastungspolitischen Gründen wegen ihrer generellen Wirkung auch auf solche Branchen, bei denen keineswegs Überhitzungsgefahren bestehen und dort die Unternehmerinitiative gelähmt würde, nicht zu empfehlen, abgesehen davon, daß sie dort, wo sie angebracht wären, wahrscheinlich auch am leichtesten im Preis abgewälzt werden können und damit die Tendenz zur Preissteigerung verstärkt wird. "Eine starke Erhöhung der Gewinnbesteuerung hat häufig nicht zu einer Drosselung, sondern sogar eher zu einer Stimulierung der Investitionstätigkeit geführt", stellt der schweizer Expertenbericht fest.

Investitionssteuern, die von Emil Küng²⁾ vorgeschlagen wurden, hemmen dagegen die weitere Entwicklung, auch wenn sie nur im konjunkturellen Auf-

1) "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 7.

2) Emil Küng: "Staatswirtschaftliche Konjunkturpolitik während des Aufschwungs" in "Weltwirtschaftliches Archiv" Band 54, 1941, S. 102 ff.

schwung erhoben werden, denn das Ziel ist nicht, einen Aufschwung abzum bremsen und in sein Gegenteil zu verkehren, sondern eine aufwärts gerichtete Entwicklung einer Volkswirtschaft zu stabilisieren, wobei auch in diesem Falle "Stillstand" mit "Rückschritt" gleichzusetzen ist.

Soll aber, wie Otto Kraus¹⁾ es vorschlägt, eine Investitionssteuer die Rolle des Zinses, vor allem gegenüber solchen Investitionen übernehmen, die selbstfinanziert werden, so liefe das darauf hinaus, kleinere und mittlere Betriebe, die keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben, sondern sich nur auf kurzfristige Kredite der Banken und auf ihre eigene Finanzierungskraft verlassen können, zusätzlich zu belasten. Der Autor vergißt offenbar, daß die Mehrheit dieser Betriebe nicht auf Kapitalrentabilität²⁾ abgestellt, sondern "einkommenswirtschaftlich" orientiert sind, sich ihre notwendige Kapitalausrüstung also nur durch persönliche Mehrarbeit und durch Einschränkung ihres Lebensstandards beschaffen können. Dort aber, wo die Selbstfinanzierung eine Gefahr ist, nämlich bei großen, den Markt kontrollierenden Unternehmungen, die es vielfach "nicht nötig haben", ihr Kapital am Kreditmarkt zu beschaffen, wird diese Investitionssteuer zu einem bloßen Kalkulationsobjekt, das zu einer Steigerung der Preise führt. Hier zeigt sich ganz deutlich, daß die beste Investitionslenkung nur durch Beschränkung der Nachfrage und durch den Zinssatz am Markt erfolgen kann, denn nur Marktgesetze können der Überwälzung von Steuern und der Preisgestaltung eine Grenze setzen.

Die "undistributed profit-tax" hat dagegen zur Einschränkung der Selbstfinanzierung eine gewisse Berechtigung, weil ihre Problematik weniger auf dem Sektor der Überwälzung zu suchen ist, als auf dem Gebiet der Beeinflussung der Gewinnausschüttung. Hier ist der zeitliche Unterschied in der Steuererhebung gegenüber den Investitionssteuern von wesentlicher Bedeutung. Die letzteren wären ihrer ganzen Konstruktion nach ausgesprochene Kostensteuern und hätten bestenfalls den Erfolg, daß die Investitionen unterbleiben. Nicht die Verminderung von Investitionen ist aber das Ziel, sondern eine Lenkung der Finanzierungsart. Werden Investitionen über den Markt finanziert, d.h. also bei gleichzeitigem freiwilligem Konsumverzicht, so wird zumindest nicht ein "Zuviel" an Investitionen Ursache einer Krise,

1) Otto Kraus: "Der Fiskus im Dienst der Kapitalbildung" in "Finanzarchiv" Neue Folge, Band 10, 1945 S. 659.

2) Diese Unterscheidung stammt von Prof. Rössle: "Allgemeine Betriebswirtschaftslehre" 5. Aufl. Stuttgart 1956 S. 42 ff.

sofern der Kapitalmarkt funktioniert, wenn es auch denkbar ist, daß das korrespondierende "Zuwenig" an Konsum einen konjunkturellen Niedergang einzuleiten vermag. Daß dies aber ein Unterschied ist, braucht wohl nicht näher dargelegt zu werden. Steuern auf den unverteilten Gewinn werden dagegen schon bei der Verteilung des Gewinns, also zu einer Zeit erhoben, in der Investitionspläne noch nicht in ein Stadium der Verwirklichung getreten sind, in der also auch noch nicht berechnet werden kann, um wieviel diese Steuern bei einer späteren Verwirklichung der Investitionen die Produkte möglicherweise verteuern könnten. Es ist auch gut so, daß eine Steuer zwar auf die Art der Finanzierung einer Investition, nicht aber auf das "Ob überhaupt" Einfluß bekommt, denn nicht der Steuervorteil, sondern nur die Rentabilität sollte für die Durchführung einer Investition bestimmend sein.

Diese Zusatzbelastung nicht verteilter Gewinne darf jedoch nicht eine prohibitive Höhe erreichen, denn ein gewisser Rücklagenfonds ist zur Vorsorge gegen zukünftige aber ungewisse Risiken in jedem Betrieb erforderlich. Es bedarf sehr viel konjunkturpolitischen Fingerspitzengefühls, diese Steuersätze gerade so hoch zu halten, daß damit eine systematische Betreibung der Selbstfinanzierung unterbunden, über die Dividendenausschüttung der Kapitalmarkt funktionsfähig gehalten und zugleich auch die Bildung von echten Rücklagen nicht zu kurz kommen wird.

Die unterschiedliche Auffassung über die konjunkturpolitische Bedeutung der Selbstfinanzierung von Land zu Land, wird von Prof. Terhalle unter Hinweis auf Vorgänge in den dreißiger Jahren hervorgehoben.¹⁾

Ein ebenfalls gangbarer Weg wäre, die Steuervergünstigungen auf dem Gebiet der Abschreibungserleichterungen variabel zu gestalten. Angefangen mit der völligen Abschreibungsfreiheit für einzelne - eine Schlüsselposition einnehmende - Investitionsgüter²⁾, notfalls in extremen Situationen noch ergänzt durch unmittelbare Abzüge von der Steuerschuld, die bestimm-

1) vgl. Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 201.

2) vgl. dazu: "Gesetz zur Vermeidung der Arbeitslosigkeit vom 1. Juni 1933, RGBL. I 1933 S. 324 ff.

A. Tschannen: "Die neue deutsche Steuerpolitik als Faktor der staatlichen Konjunkturpolitik", Berlin 1937, S. 30 ff.

H. Timm: "Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Steuerpolitik", Heidelberg 1936, S. 231 ff.

te Prozentsätze der investitiven Aufwendungen betragen könnten¹⁾ oder - aus fiskalischen Gründen günstiger (weil die fiskalische Belastung auf spätere, in den Aufschwung fallende Perioden verschiebend) - durch die Ausgabe von Steuergutscheinen für das Durchhalten oder Neueinstellen von Arbeitskräften²⁾, könnten diese Abschreibungserleichterungen mit Besserung der konjunkturellen Situation nach und nach abgebaut werden, bis schließlich bei Vollbeschäftigung eine der tatsächlichen³⁾ wirtschaftlichen Abnutzung entsprechende Abschreibungsquote erreicht wäre. Es sei in diesem Zusammenhang dahingestellt, ob diese Abschreibung vom Anschaffungs-, vom Wiederbeschaffungs- oder vom Restbuchwert zugelassen wird, entscheidend ist nur, parallel mit dem Abbau der Steuervergünstigung auch den Anreiz zur Sofortinvestierung von Abschreibungserlösen zu vermindern, damit auch diese Anlage auf dem Kapitalmarkt suchen. Damit könnte man allmählich verhindern, daß "die Orientierung der betrieblichen Investitionspolitik einseitig nach dem Gesichtspunkt einzelwirtschaftlichen steuerlichen Vorteils" erfolgt⁴⁾, die "häufig zu gesamtwirtschaftlich unerwünschten Ergebnissen führt.

In die gleiche Richtung weisen auch Bestrebungen, die Diskriminierung der Aktie zu beseitigen. Aus formalrechtlichen Gründen sind Dividenden, die an Aktienbesitzer verteilt werden, Bestandteile des Gewinns, während Zinsen jeder Art als Geschäftskosten unbegrenzt gewinnmindernd abzugsfähig sind. Gerade in Zeiten der Hochkonjunktur, in der eine allgemeine Expansion der Produktion stattfindet und die Gewinne steigen, sind die Unternehmungen bestrebt, ihre Investitionen möglichst mit Fremdkapital zu finanzieren, auch wenn sie 7 bis 8% Obligationenzinsen oder noch höhere Bankzinsen aufbringen müssen, weil ein großer Teil davon "vom Finanzamt bezahlt wird". Die schmale Eigenkapitalbasis, die - durch Aktienaussgabe zu

1) vgl. Littmann: "Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen ..." a.a.O. S. 561.

2) wie es in der Weltwirtschaftskrise mit einigem Erfolg im Papen-Plan praktiziert worden ist.

3) Bereits 1953 forderte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 50 die Beseitigung von "Steuererleichterungen, die der innerbetrieblichen Kapitalbildung dienen", weil die volkswirtschaftlichen Ziele "entweder bereits erreicht worden" seien oder durch allgemeine Tarifsenkung, die mittlerweile durchgeführt wurde, "ihre Verwirklichung gesichert" erschien.

4) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 22.

verbreitern - steuerlich nicht "lohnend" ist, trägt aber den Keim einer besonderen Krisenanfälligkeit in sich, weil in einer potentiellen Depression, in der keine Gewinne anfallen, die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen nicht nur keinen Steuervorteil einbringt, sondern auch der starre Schuldendienst eine drückende Last ist, die leicht zur Überschuldung und zum Zusammenbruch des Unternehmens führt, während andererseits durch Verzicht auf Dividendenausschüttungen eine wesentlich größere Elastizität gegeben wäre.

Zur Vermeidung dieser konjunkturellen Gefahren, ist ein Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats, der an sich nur auf eine "möglichste Abmilderung der Doppelbesteuerung" gerichtet ist, vorzüglich geeignet. Zur Beschränkung der Selbstfinanzierung wäre eine "vollständige Befreiung der Ausschüttungen" von der Steuer zwar sehr zu begrüßen, sie wird aber fiskalisch nicht tragbar sein. Die Abzugsfähigkeit einer "normalen" Dividende - die Höhe kann mit dem Zinssatz schwanken - wäre aber ein vortrefflicher Anreiz zur Verbreiterung der Eigenkapitalbasis, was zu einer Ermäßigung des hohen Kursniveaus führen würde und auf diese Weise auch dem kleinen Sparer Gelegenheit geboten wäre, sein Geld "substanzbezogen anzulegen" ohne den Umweg über Investmentgesellschaften machen zu müssen. Damit würden auch die hohen Nominaldividenden verschwinden, die doch nur eine sehr bescheidene Realverzinsung bieten.

Der Wegfall von Gesellschafts- und Wertpapiersteuern²⁾ und die Senkung von Kapitalertragssteuern wären Möglichkeiten, Angebot und Nachfrage auf dem Kapitalmarkt zu stimulieren.

Im übrigen sind alle steuerpolitischen Anstrengungen auf eine den konjunkturellen Erfordernissen entsprechende Manipulierung der Verbrauchs-Sparrelation zu konzentrieren, mit der für deutsche Verhältnisse besondere Aufgabe, durch steuerliche Anreize die Ersparnisse in möglichst großem Umfang zur Anlage auf dem Kapitalmarkt zu bringen.

Die unbegrenzte und großzügig gehandhabte Abzugsfähigkeit von Unkosten ist in einer Depression zweifellos dazu geeignet, das Kapitalrisiko zu vermindern und damit die Investitionsneigung zu stimulieren. In der Hoch-

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 27.

2) der auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 71 gefordert wird.

konjunktur wäre aber eine Verschärfung der Bestimmungen über die steuerliche Abzugsfähigkeit der betriebsnotwendigen Unkosten zu überlegen, denn sie könnte zur Bekämpfung des unproduktiven Aufwandes in den Betrieben, der aus Gründen der Steuerersparnis getrieben wird, einen Beitrag leisten.¹⁾ Warum gelingt es nicht, die Prämie für Mißwirtschaft in Gestalt einer Erhöhung der abzugsfähigen Geschäftsunkosten und einer damit verbundenen Ermäßigung der Steuerlast, denjenigen zugute kommen zu lassen, die auf solche unproduktive Aufwendungen verzichten und ihren Gewinn so ausweisen, wie²⁾ er sich aus der Stellung des Betriebes an den einzelnen Märkten ergibt? Nicht allein die Progression der Überschußsteuern - wie allgemein angenommen wird - muß dafür verantwortlich gemacht werden, sondern auch die Untätigkeit des Steuerfiskus, der an der sogenannten "Unkostenproduktion" noch mehr "verdient", als der Steuerschuldner erspart. Unnötige Repräsentationsaufwendungen, übertriebene Reklamefeldzüge, luxuriöse Geschäfts- und Bürausstattungen usw. also auch Aufwendungen, die über ein betriebsnotwendiges Ausmaß hinausgehen, erhöhen die Gewerbeerträge in anderen Produktionszweigen, die ihrerseits versuchen, durch "Unkostenproduktion" ihre Gewinne zu manipulieren und damit wieder den Produktionszweigen zu erhöhten Gewinnen verhelfen, von denen der Anstoß für die Mißwirtschaft ausgegangen ist. Lachender Dritter wird der Steuerfiskus sein, der auf Kosten der gesamtwirtschaftlichen Produktivität seinem Ziel, stei-

1) "Die Verhinderung einer ganzen Gruppe von 'Steuerfluchtausgaben'" ist auch ein Programmpunkt der organischen Steuerreform (Bericht des Wissenschaftlichen Beirats a.a.O. S. 16/7). Auf Seite 31 a.a.O. wird jedoch festgestellt, daß "grundsätzlich in keiner Weise reglementierend in die Dispositionsfreiheit der Unternehmer hinsichtlich Art und Höhe der Gestaltung ihrer Betriebsausgaben eingegriffen werden" sollte. Leider hat sich die Begründung für diesen Verzicht - eine wesentliche Senkung der Steuersätze beseitige sozusagen automatisch die Notwendigkeit zu einer derartigen Reglementierung - nicht als richtig erwiesen, obwohl der "psychological breaking point" in der Steuerprogression nicht mehr oder nur unwesentlich überschritten wird. Deshalb wird es doch empfehlenswert sein mit allen Mitteln "zu verhindern, daß als Betriebsausgaben auch solche Aufwendungen anerkannt werden, die unter Berücksichtigung des Betriebszwecks als ein offensichtlicher Mißbrauch der Betriebsausgabengestaltung angesehen werden müssen". (Beiratgutachten a.a.O. S. 31).

2) vgl. Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 250/1.

gende Gewinne progressiv abzuschöpfen doch näher kommt, obwohl der einzelne Unternehmer glaubt, in besonders gescheiter Manier sich dem Steuerzugriff des Staates teilweise entzogen zu haben. Welche Möglichkeiten eröffnen sich für die weitere Kapitalbildung und den wirtschaftlichen Fortschritt, wenn dieser Unwirtschaftlichkeit ein Ende gesetzt werden könnte. Ein Versuch auf der einen Seite die Progression der Überschußsteuern weiter abzuschwächen, andererseits die abzugsfähigen Betriebsunkosten in irgend einer Form zu begrenzen, würde sich - auch nicht zum Nachteil des Staates selbst - durch eine Verflüssigung des Kapitalmarktes "bezahlt" machen.¹⁾

4. Die Gefahr des Steuerdirigismus durch Investitionslenkung in einzelnen Produktionszweigen: Zulässige Ausnahmen in Schlüsselindustrien und in Produktionszweigen, die eine strukturelle Unterentwicklung aufweisen.

Wenn im folgenden begründet werden soll, daß unterschiedliche Konjunkturentwicklungen der einzelnen Industriezweige nicht durch besonders gezielte Maßnahmen zu beeinflussen versucht werden dürfen, so kann das nicht bedeuten, daß damit auf alle Arten von Besteuerungsmaßnahmen verzichtet werden muß, die zwar zunächst nur einen bestimmten Produktionszweig betreffen, deren Sekundärwirkungen aber gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft - einen "service public" (Neumark)²⁾ - leisten können. Das wichtigste Beispiel ist die Freistellung neu zugelassener Automobile von der Kraftfahrzeugsteuer, weil der damit unter-

1) Auf dem gleichen Standpunkt steht auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, wenn er schlicht und einfach feststellt, daß bei Steuern, großzügige Vorschriften über abzugsfähige Betriebsausgaben und Abschreibungsmöglichkeiten für Abnutzung konjunkturverschärfend wirken ("Instrumente der Konjunkturpolitik ..." a.a.O. Ziffer 46).

2) Prof. Terhalle weist darauf hin, "daß man gelegentlich zum Nutzen der Volkswirtschaft in konjunkturpolitischer Zielsetzung an einer einzelnen Stelle vorübergehend steuertechnisch verbilligt oder verteuert". ("Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 190) vgl. auch den Artikel von Neumark: "Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik" a.a.O. S. 452/3 und Zweifel: "Förderung und Lenkung industrieller Produktion durch steuerpolitische Maßnahmen". Bern 1948, S. 164 ff.

stützte Produktionszweig¹⁾ durch die vielen Zulieferindustrien eine solche Breitenwirkung auslöst, daß von einer Begünstigung einer einzelnen Branche nicht mehr gesprochen werden kann.

Es ließe sich auch die steuerliche Entlastung einer besonders arbeitsintensiven Branche etwa der Bauwirtschaft rechtfertigen, wenn damit günstige Beschäftigungswirkungen erzielt werden können, die sich letztlich in einer allgemeinen Belebung der wirtschaftlichen Tätigkeit niederschlagen würden.

Die in allen westlichen Industrieländern gepflegte steuerliche Begünstigung der Landwirtschaft hat mit diesen Überlegungen nichts zu tun, da es sich bei diesem Zweig nicht um eine vorübergehende konjunkturelle Fehlentwicklung, sondern um eine strukturelle Unterentwicklung handelt. Auch die immer mehr sich ausdehnenden Steuerbegünstigungen für den sogenannten Mittelstand und steuerpolitische Grenzlandprogramme sind Ausfluß eines vermeintlichen oder tatsächlichen der "kapitalistischen" Produktion innewohnenden strukturellen Mangels, der mit diesen Maßnahmen abgeschwächt werden soll. Untersuchungen über die Zweckmäßigkeit dieser Hilfsmaßnahmen fallen nicht in den Aufgabenbereich dieser Arbeit und werden deshalb unterlassen.

Jede Besteuerung aber, "welche die Konkurrenzfähigkeit einzelner Teile der Volkswirtschaft am Kapitalmarkt künstlich erhöht, ist unmittelbar ein volkswirtschaftliches Minus",²⁾ wenn damit Konjunkturpolitik betrieben werden will. Dafür spricht die Tatsache, daß es keinen allgemein gültigen Maßstab gibt, ob eine bestimmte Branche ein konjunkturelles "Schattendasein" führt. Ein Vergleich der Gewinne zwischen zwei Branchen der von Interessenvertretern immer wieder vorgeführt wird, muß eine Bezugsgröße haben. Wählt man aber eine solche, z.B. das Kapital, so muß man auch die unterschiedliche Bedeutung, die dieser Faktor in den verschiedenen Branchen hat, berücksichtigen. "Verdient" in der einen Branche das "Kapital" gut, so ist es vielleicht in der anderen die "Arbeit". Selbst wenn es aber wirklich gelänge, festzustellen, daß eine Branche "von der Konjunktursonne weniger beschienen wird", so wäre damit immer noch nicht die Notwendigkeit erwiesen, daß steuerpolitische oder andere Förderungsmaßnahmen erforderlich sind, weil nicht jede Branche einer Volkswirtschaft in gleicher Weise konjunkturrempfindlich ist. Wie sollte man z.B. den Beweis führen, daß die Textil- oder Lederindustrie auf dem Höhepunkt einer Konjunktur die gleichen Erfolge

1) vgl. die Ausführungen auf Seite 83/84

2) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..." a.a.O. S. 187.

erzielen muß, wie die Stahlindustrie, welche vielleicht in der Depression mehr zu leiden hat.

Ausdrücklich wird darauf verzichtet, die Ablehnung branchenmäßiger Konjunkturpolitik mittels der Besteuerung mit dem Argument der "Gleichmäßigkeit" und der "Gerechtigkeit" zu motivieren, weil es auch für diese beiden Begriffe keinen allgemein gültigen Maßstab gibt. Es kann vielleicht "gerechter" sein, eine Branche gegenüber einer anderen zu begünstigen, wenn zuvor der Beweis geglückt ist, daß durch eine steuerpolitische Ablenkung der Produktivkräfte aus ihrer "natürlichen Bahn" die Förderung eines "richtigen Verhältnisses"¹⁾ der Produktionszweige gelingt. Aber gerade dieser Beweis wird nicht zu erbringen sein, weil Formulierungen wie "volkswirtschaftlich besonders wichtige Industrien"²⁾ möglicherweise in strukturpolitischer Hinsicht, nicht aber für Konjunkturmaßnahmen einen Maßstab abgeben, an dem eine steuerpolitische Investitionslenkung orientiert werden könnte.

§14 Steuerpolitische Preisbeeinflussung

1. Die Beeinflussung einzelner Preise mit steuerpolitischen Mitteln: Auch hier Gefahr des Steuerdirigismus - steuerpolitische Korrektur einzelner Preise als Maßnahme zur Stabilisierung des Preisniveaus.

Wenn man anerkennt, daß eine konjunkturpolitische Produktionslenkung einzelner Branchen, soweit diese nicht von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind, als dirigistische Maßnahme abgelehnt werden muß, so folgt daraus zwangsläufig, daß auch eine steuerpolitische Einflußnahme auf einzelne Preise grundsätzlich nicht nur inopportun, sondern mit den Spielregeln des Marktes unvereinbar ist. Dies gilt für die spezielle Preisbeeinflussung noch mehr als für die Produktions- bzw. Investitionslenkung, weil letztere auf einer marktferneren Stufe vorgenommen wird und damit den Unternehmen des benachteiligten Produktionszweiges immerhin noch die Chance gegeben wird, zusätzliche Belastungen durch Rationalisierung an anderen Stellen einzuholen.

1) Andreas: "Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre" Jena 1930, S. 192.

2) Zweifel: "Förderung und Lenkung industrieller Produktion durch steuerpolitische Maßnahmen" a.a.O. S. 171.

Dies ist jedoch nicht möglich, wenn durch irgend welche spezielle Verbrauchs- oder Verkaufssteuern, unmittelbar auf die Preise einzelner Güter eingewirkt wird. Aber auch hier muß einschränkend darauf hingewiesen werden, daß es Güter gibt, die im Warenkorb für die Lebenshaltung soviel Platz einnehmen, (Brot, Fleisch, Bier, Zigaretten, Benzin) daß von einer geringfügigen steuerpolitischen Korrektur dieser Preise die Kosten der Lebenshaltung, also nicht nur die Preise dieser Güter, sondern das Preisniveau im ganzen beeinflußt wird. Es sei aber ausdrücklich wiederholt, daß im übrigen die Lenkung der Preisrelationen der einzelnen Güter zueinander nicht Aufgabe der Steuerpolitik, sondern ausschließlich diejenige des Marktes ist. Nur wenn Steuerentlastungen oder -belastungen allgemein wirken, können sie als ein dann allerdings recht "wirksames Instrument der öffentlichen Preispolitik"¹⁾ zugelassen werden. Es ist ein dirigistischer Eingriff in das Marktgeschehen reinsten Art, wenn "durch steuerliche Preisdifferenzierungen ... insbesondere eine Einflußnahme auf das Absatzvolumen der einzelnen Industrien ausgeübt" wird, auch wenn "diese Lenkungsmöglichkeit um so größer ist, je elastischer die Nachfrage nach jenem Produkt ist, dessen Produktion gelenkt werden soll".²⁾ Die anschließende Einschränkung Zweifels befriedigt nicht, auch wenn zugegeben wird, "daß die staatlichen Organe ... die volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit einer steuerlichen Preisbelastung oder Preisentlastung nicht erkennen können oder gar nicht erkennen wollen", weil - wie er auf der nächsten Seite fortfährt - "diese grundsätzlichen Erwägungen ... nichts an der Richtigkeit der Erkenntnis (ändern), daß durch eine an einer rationalen Wirtschaftspolitik orientierte Differenzierung der Steuerbelastungen einzelner industrieller Produkte stärkste Beeinflussung der industriellen Produktion möglich ist".³⁾ Dies ist mit einer Marktwirtschaft zumindest dann unvereinbar; wenn man damit "fundamentale Störungen im wirtschaftlichen Gleichgewicht eines Landes"⁴⁾ bekämpfen will, weil sich die benachteiligten Industrien mit Recht darauf berufen, daß man dies in solchen Fällen besser dem Markt überlassen sollte.

1) Zweifel: "Förderung und Lenkung industrieller Produktion durch steuerpolitische Maßnahmen" a.a.O. S. 78/9

2) Zweifel: a.a.O. S. 85

3) Zweifel: a.a.O. S. 85/6

4) Zweifel: a.a.O. S. 84

2. Preisniveaustabilisierung als antiinflationistische Maßnahme: Stabilisierung des Konsumgüterpreisniveaus - Frontstellung gegen Kaufkraftschwund - Preisniveau und Konjunktur.

Bei der Darstellung einer Politik, die auf die Beeinflussung des Preisniveaus abgestellt ist, muß die im wesentlichen geldtheoretische und statistische Problematik, die mit dem Begriff des Preisniveaus zusammenhängt, als gelöst betrachtet werden, obwohl sie das in Wirklichkeit bei weitem noch nicht ist. Ob ein Preisniveau überhaupt feststellbar ist, oder nur seine Veränderungen, ob der Durchschnitt aller Konsumgüterpreise oder nur eine gewisse Auswahl genommen werden soll usw., sind alles Vorfragen, die aus dem Rahmen dieses Themas herausfallen.

Es soll mit dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium davon ausgegangen werden, daß für konjunkturpolitische Zwecke die Stabilisierung des Preisniveaus für Konsumgüter als Zielsetzung genommen wird.

Das konjunkturpolitische Bestreben, die Preise stabil zu halten, ist nur aus der Erfahrung der jüngsten Vergangenheit heraus zu verstehen. Solange keine nennenswerten Geldwertverschlechterungen feststellbar waren, ging es darum, das Geld "neutral" zu halten, d.h. der Entwicklung des Handelsvolumens anzupassen und gegebenenfalls - z.B. wenn eine gleichbleibende Produktion mit sinkenden Kosten hergestellt wurde - die Preise entsprechend ableiten zu lassen. Seit jedoch die Geldpolitik ausdrücklich auf eine Steigerung des Volkseinkommens abgestellt ist, die sich nicht selten nur nominal über Preissteigerungen zeigt und seit auf den Arbeitsmärkten bilaterale Monopole bestehen, sind Kostensenkungen, die irgendwo auf den vielen Produktionsstufen entstehen und bis zum Verbraucher weitergegeben werden, zur Ausnahme geworden. Das Ziel der Preisstabilisierung entspringt also einer Frontstellung gegen die in der Realität laufend bemerkbare Verschlechterung der Kaufkraft des Geldes. Veränderungen des Preisniveaus sind das Ergebnis einer Überwiegend gleichlaufenden - in der Regel nach oben sich vollziehenden - Entwicklung der relativen Preise. Steuerpolitische Preisbeeinflussung kann einmal darauf abgestellt sein, zusammen mit der Geldpolitik - die allgemeine Preisentwicklung in eine andere Richtung zu drängen oder - was die Geldpolitik nicht vermag - einzelne im "Warenkorb" für die Lebenshaltung besonders "schwer wiegende" Preise zu manipulieren.

Vor einer Betrachtung der sich bietenden Möglichkeiten ist es aber erforderlich, den Zusammenhang zwischen Preisniveau und Konjunktur kurz aufzuzei-

gen. Wenn es richtig ist, daß Konjunkturbewegungen nichts anderes sind, als eine abwechselnde Aufeinanderfolge von Inflation und Deflation, so kommt es darauf an - falls man diese beiden Begriffe in einem pathologischen Sinne versteht - im Konjunkturaufschwung zur Bekämpfung einer Inflation den Übergang von der Mengen- zur Preiskonjunktur durch Verhinderung von Preissteigerungen zu unterbinden und den Niedergang durch eine Verhütung von Preiszusammenbrüchen möglichst auf eine "recession" zu beschränken. Die Entschlüsse zur Durchführung bzw. Unterlassung von Investitionsprogrammen durch die Unternehmer, welche eine allgemeine Aufwärts- oder Abwärtsentwicklung einleiten und weitertragen, werden immer maßgeblich durch die Preisentwicklung im ganzen und in der jeweiligen Branche beeinflusst. Die Streitfrage, ob die augenblicklichen oder die für die Zukunft erwarteten Preise hierfür eine größere Rolle spielen, braucht in diesem Zusammenhang nicht untersucht zu werden.¹⁾

Als wichtige Konsequenz jeder Art von Preisniveaustabilisierung, die identisch ist mit der Erhaltung der Kaufkraft des Geldes, muß die Tatsache herausgestellt werden, daß damit zugleich eine Vertrauensbasis geschaffen wird, an der weiteste Kreise der Bevölkerung bei dem heutigen Inflationsbewußtsein ihre Entschlüsse orientieren, ob sie ihr ganzes Einkommen verbrauchen - was bei Vollbeschäftigung das Preisniveau erneut in Gefahr bringt - oder durch Sparen eine wichtige Vorbedingung schaffen, für ein gesundes Wachstum der Volkswirtschaft, ohne größere Schwankungen um ein Gleichgewicht.

3. Steuerpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung des Preisniveaus: Ursachen des Preisdrucks - Wettbewerbsförderung und Nachfrager Regulierung in der Hochkonjunktur - Preisstützung in der Depression.

Steuerpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung des Preisniveaus können durch die verschiedensten Ursachen notwendig werden. Der Druck auf die Preise kann entstehen, weil infolge der fehlenden Mittel am Kapitalmarkt die Unternehmer über Preiserhöhungen ihre Mittel für Investitionen bereitstellen wollen oder weil durch Lohnforderungen, die von der Gewerkschaft erzwungen oder mit ihr abgesprochen wurden, die Kosten gestiegen sind. Eine dritte

1) vgl. Paulsen: "Neue Wirtschaftslehre" S. 137 ff. und die dort angegebene Literatur.

Ursache können anhaltende Exportüberschüsse sein, die das Preisniveau deshalb noch mehr gefährden, weil in dem Maß, in dem durch Exporte die inländischen Einkommen steigen, das Güterangebot sich verringert.

In allen genannten Fällen wird zu den herrschenden Preisen Angebot und Nachfrage nicht in Übereinstimmung gebracht. Die in den letzten Paragraphen besprochenen Spar-, Konsum- und Investitionslenkungsmaßnahmen sind in erster Linie auf die Beseitigung solcher partiellen oder totalen Ungleichgewichte abgestellt.

Schon einmal wurde auf die Schwierigkeiten hingewiesen, das Preisniveau und die Vollbeschäftigung gleichzeitig zu sichern. Die tatsächliche Entwicklung in allen Ländern der westlichen Welt scheint den Skeptikern recht zu geben, die glauben, es sei jeweils nur das eine auf Kosten des anderen zu erreichen. Die Erhaltung der Vollbeschäftigung war in den letzten Jahren von einer ständigen - in einigen Ländern stärkeren, in anderen schwächeren - inflationären Preiserhöhung begleitet. Diesen empirischen "Beweis" unterstrich man damit, daß die laufenden Lohnerhöhungen stärker gewesen seien, als die Produktivitätssteigerung. Ob dies richtig ist oder nicht sei dahingestellt, es hat für die Beantwortung der hier gestellten Frage keine Bedeutung. Die Höhe der Preise wird aber nicht allein durch die Höhe der Kosten bestimmt, sondern auch heute noch durch Angebot und Nachfrage, womit nochmals die Bedeutung der steuerpolitischen Konsumlenkung nachdrücklichst herausgestellt werden soll. Ist das Angebot zu den bisherigen Preisen absetzbar gewesen und wäre es bei höheren Preisen nicht, weil die Nachfrage zu elastisch geworden ist, so werden Preiserhöhungen trotz Lohnerhöhungen so lange unterbleiben, bis durch Konkurrenzdruck die Grenzünternehmer ausgeschaltet sind und das Angebot so beschränkt ist, daß es auch bei erhöhten Preisen ganz abgesetzt wird. Eine drohende Arbeitslosigkeit vermag aber die Gewerkschaften von überhöhten Lohnforderungen zurückzuhalten. Wichtig für eine Stabilhaltung des Preisniveaus ist also eine Beschränkung der Nachfrage auf eine Höhe, die keinen Anlaß zu Preissteigerungen gibt und Herstellung bzw. Aufrechterhaltung des Wettbewerbs.

Die Finanzpolitik der öffentlichen Hand kann sowohl durch Zurückhaltung bei der Verausgabung als auch durch Gestaltung der Besteuerung starken Einfluß auf die Höhe der konsumtiven Nachfrage und damit auf das Preisniveau nehmen. Sie ist die Marktpartei, die den besten Überblick über alle Märkte und die zugleich das nötige Gewicht hat, diese zu beeinflussen. Desgleichen ist ebenfalls nur die öffentliche Hand in der Lage, für Preiswettbewerb durch eine entsprechende Gestaltung des Wirtschafts nicht al-

lein des Kartellrechts zu sorgen.

Diese Art der Beeinflussung des Preisniveaus über Wettbewerbsförderung und Nachfragemanipulierung ist genau so wichtig für die Depressionsbekämpfung. Lediglich die Gewichte sind anders verteilt. Bei der Inflationsbekämpfung ruht die Hauptlast auf dem steuerpolitischen Instrumentarium, während in Depressionen - namentlich bei starken und lang anhaltenden - die Vergabe von staatlichen Aufträgen mehr in den Vordergrund rückt. Steuerersenkungen in der Depression, - falls sie als Kostensenkung gedacht sind - werden, solange nicht eine Entspannung stattgefunden hat, vielfach durch Preisunterbietungen an die Verbraucher weitergegeben, was konjunkturpolitisch nicht erwünscht ist, obwohl mit dem Rückgang des Preisniveaus eine an sich begrüßenswerte Erhöhung der Kaufkraft des Geldes verbunden ist, da in Erwartung weiterer Preissenkungen die Nachfrage noch unelastischer werden könnte, als sie es schon ist. Wenn es durch Bildung von Krisenkartellen - insbesondere in den Rohstoff- und teilweise in den Investitionsgüterindustrien - den Unternehmern möglich sein wird, Kostensteuersenkungen für sich auszunützen, so gelingt zwar eine Stabilisierung der Preise auf diesem Sektor, für eine Linderung der Depression ist aber damit nichts gewonnen. In diesen Industrien werden die Gewinne für die Rückzahlung von Schulden verwendet, anstatt investiert zu werden und in den am nächsten an den Konsumgütermärkten liegenden Branchen - die wegen der Vielgestaltigkeit des Sortiments sehr schlecht kartellierbar sind - wird der Druck von beiden Seiten einsetzen und Kostensteuersenkungen teilweise den Lieferanten und zum andern Teil den Konsumenten "zugute" kommen, die ursprüngliche "Rentabilitätskrise" (Prof. Terhalle) einzelner Produktionsstufen, kann sich auf diese Weise zu einer allgemeinen Krise ausweiten und dies nur wegen "eines falschen Ansatzes des Steuerhebels".¹⁾

Hat eine Depression allerdings ihren Tiefpunkt erreicht, so vermögen allgemein wirkende Kostensteuersenkungen einen kräftigen Impuls auf den langsam beginnenden Expansionsprozeß auszulösen.

1) Terhalle: "Die Finanzwirtschaft des Staates ..."
a.a.O. S. 198.

4. Die Preiswirkungen des Allphasensystems der deutschen Umsatzsteuer:

Lawinenwirkung von Kostenerhöhungen - konjunkturpolitische Vorteile einer Umsatzsteuer auf den "value added".

Das Allphasensystem des deutschen Umsatzsteuerrechts ist für eine Politik, die auf Stabilisierung des Preisniveaus abgestellt ist, besonders hinderlich. Relativ geringe Kostensteigerungen auf den unteren Produktionsstufen (Bergbau, Stahlerzeugung), die besonders häufig auftreten, weil die von straff geführten Gewerkschaften erzwungenen Lohnerhöhungen in diesen Branchen nur selten durch Rationalisierung aufgefangen werden können, pflanzen sich durch die auf jeder Stufe ansteigende Umsatzsteuerlast "lawinenartig"¹⁾ fort. Bei beispielsweise 4 Produktionsstufen muß viermal der von der ersten, dreimal der von der zweiten, zweimal der von der dritten und einmal der von der vierten Produktionsstufe erzeugte Wert versteuert werden. Dazu kommen noch Steuern auf bereits abgeführte Steuern.²⁾

Es ist hier nicht die Aufgabe, Untersuchungen über eine mögliche Umsatzsteuerreform durchzuführen, es ließen sich aber bedeutende preissteigernde und damit inflationsfördernde Wirkungen vermeiden, wenn die Umsatzsteuer nur vom jeweiligen "value added" einer Produktionsstufe erhoben würde, denn eine Kostensteigerung unterliegt - sofern sie nicht überhaupt im Preis aufgefangen werden kann - nur einmal der Umsatzsteuer und die Preissteigerung pflanzt sich daher nicht mehr kumulativ, sondern allenfalls proportional fort.

Da jedoch nur die Nettoumsätze erfaßt werden, müßten aus fiskalischen Gründen die bislang geltenden Sätze künftig erhöht werden. Damit braucht die Gesamtsteuerlast keineswegs höher zu werden, sie wird nur auf die einzelnen Produktionsstufen entsprechend dem Beitrag zum Sozialprodukt der Stufen verteilt. Das bedeutet, daß die Stufen der eigentlichen Produktion im technischen Sinne mit hohem "Formungskoeffizienten" in denen Rohstoffe gewonnen, veredelt, Hilfsprodukte,³⁾ Investitions- und Konsumgüter erzeugt werden, stärker belastet werden, während der Groß- und Einzelhandel geringere Umsatzsteuern erwirtschaften müßten. Dies wird konjunkturpolitisch dann

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 59.

2) vgl. Schmölders: "Allgemeine Steuerlehre" Wien - Stuttgart 1951.

3) vgl. dazu die Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 62.

sehr bedeutsam, wenn in einer potentiellen Depression die Abwälzung der Umsatzsteuer auf den Verbraucher nicht mehr in vollem Umfang gelingt. Ob dies für die Investitionsgüterindustrien, die in der Regel von Depressionen am härtesten betroffen werden, sich aber durch Kartellbildung gegen Preisverfall am besten schützen können, ein besonderer Nachteil ist, läßt sich ebensowenig zweifelsfrei beantworten, wie die Frage, ob Groß- oder Kleinhandel daraus einen Vorteil ziehen können. Sicher ist dagegen, daß gerade ein relativ hoher Steuersatz auf den hinzugefügten Wert, der Kosten und Gewinnspanne einer Produktionsstufe umfaßt, in jeder Konjunktursituation einen starken Ansporn zur Rationalisierung auslost,¹⁾ weil die Steuer nicht mehr schematisch vom Verkaufswert erhoben wird, sondern sich in Prozenten ²⁾ aus der Differenz zwischen Einkauf und Verkauf errechnet. Wenn Landmann die Steuer als Instrument zur Förderung der Produktion "als das am wenigsten geeignete" ansieht, so soll dem hier nicht widersprochen werden, aber auch Landmann wird nicht bestreiten können, daß die Ersetzung einer "schlechten" Steuer durch eine bessere, vorteilhafte Wirkungen auf das wirtschaftliche Verhalten der Unternehmer auslösen wird.

Aus psychologischen Gründen wird ein relativ hoher Steuersatz von sagen wir 10% auf eine Wertschöpfungssumme von angenommen 100 000.- DM stärker rationalisierungsfördernd auf die übrige Kostengestaltung wirken als ein niedrigerer Steuersatz von 4% auf eine höhere Umsatzzsumme von z.B. 250 000.- DM, obgleich die abzuführende Steuer-summe die gleiche ist. Zum Beweis sei weiter angenommen, daß sich die Kosten der Wertschöpfung auf 80 000.- DM belaufen. Gelingt es dem Unternehmer, seine Kosten auf 70 000.- DM und durch Preissenkung die gesamte Wertschöpfung auf 90 000.- DM zu senken, so erbringt ihm die Rationalisierung 1 000.- DM,³⁾ was gerade für eine Zurückhaltung bei den Preisforderungen

-
- 1) Über die Anspornwirkung von Steuern vgl. Zweifel: "Förderung und Lenkung industrieller Produktion ..." a.a.O. S. 44 ff. und Schmolders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 239 f. Die schweizer Studienkommission betrachtet den "rationalisierungsfördernden Einfluß" von Kostensteuern generell als "problematisch". ("Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 9).
 - 2) Landmann: "Produktionspolitische Gesichtspunkte der Besteuerung" in "Kapitalbildung und Steuersystem" Berlin 1930 Seite 186.
 - 3) Statt bisher 10 000.-DM muß er nur noch 9 000.- DM abführen, während ihm eine entsprechende Bruttoumsatzverringerung nur eine Steuerersparnis von 400.- DM einbrächten.

in der Hochkonjunktur von Wichtigkeit sein kann.

Eine besondere lenkungspolitische Chance wäre gegeben, wenn analog der Abschreibungserleichterungen - die ganze oder teilweise Einbeziehung der Aufwendungen für Investitionen als abzugsfähige "Vorumsätze" je nach Konjunktursituation zugelassen werden würde. In starken Depressionen wäre es z.B. denkbar, daß die Aufwendungen für in dieser Phase besonders erwünschte Investitionen den steuerpflichtigen "value added" vermindern würden, während mit zunehmender Stabilisierung nach und nach die Abzugsfähigkeit immer mehr vermindert werden könnte, bis Aufwendungen für Investitionen nur noch in Höhe der normalen technischen und wirtschaftlichen Abnutzung der Anlagegüter in der jeweiligen Periode als "nettoumsatzmindernd" geltend gemacht werden dürften.

Wenn "Aufwendungen für Investitionszwecke grundsätzlich von der Abzugsfähigkeit bei der Ermittlung des Nettoumsatzes" ausgeschlossen werden,¹⁾ so widerspricht dies nicht nur dem Gedanken, nur den auf der jeweiligen Produktionsstufe hinzugefügten Wert zu belasten, sondern könnte auch in rückläufiger Konjunktur depressionsverschärfend wirken. In dieser Phase, in der möglicherweise auch Abschreibungen und Unkosten nicht gewinnmindernd geltend gemacht werden können, weil keine Überschüsse erzielt werden, würde die Ausschließung von Aufwendungen für Investitionen von den abzugsfähigen Vorumsätzen psychologisch um so nachteiliger auf die Investitionsneigung wirken, je höher der "Formungskoeffizient" auf dieser Produktionsstufe ist. Der hohe Produktionswert ist aber in der Regel auf eine starke Beteiligung von Maschinen und sonstigen Anlagegütern zurückzuführen, so daß gerade in den Branchen, die wegen ihrer Kapitalintensität besonders krisenanfällig sind, ein Faktor wirksam wird, der eine potentielle Depression noch mehr verschärfen würde, als ein niedrigerer Steuersatz auf den Bruttoumsatz.

Es ist darauf hinzuweisen, daß eine solche Umkonstruktion der Umsatzsteuer nur einen relativen stabilitätspolitischen Vorteil erbringt, denn es wird auch so grundsätzlich nichts daran geändert, daß "die Störungen des Wirtschaftsablaufs,²⁾ wenn der Staat unmittelbar in das Kosten- und Preisgefüge eingreift", wesentlich empfindlicher sind als diejenigen, die

1) so der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium a.a.O. S. 61.

2) Werl6: "Konjunkturbewußte Steuerpolitik" a.a.O. S. 267.

durch die Einhebung von Steuern auf wirtschaftliche Überschüsse entstehen, die nur über Konsum- und Investitionsentscheidungen auf das Preisniveau zurückwirken. Dieser lenkungspolitische Nachteil der Kostensteuern beeinflusst wegen der gewinnmindernden Abzugsfähigkeit auch die Brauchbarkeit der Überschußsteuern. Nur der fiskalisch notwendige "Formenreichtum" (Prof. Terhalle), nicht konjunkturpolitische Gründe, rechtfertigen die Kostensteuern, deren Wirkungen dann allerdings so gut als möglich stabilitätsfördernd gelenkt werden sollten.

5. Preiswirkungen spezieller Verbrauchssteuern: Sie wirken im Konjunkturverlauf "neutral" - Möglichkeiten der Stützung des Preisniveaus durch Verbrauchssteuersenkungen.

Ganz anders wirken die speziellen Verbrauchsteuern auf das Preisniveau, weil es sich bei ihnen um spezifische Steuersätze handelt, die im Konjunkturverlauf auch bei sinkenden oder steigenden Herstellungskosten keine Veränderung der absoluten Steuerlast mit sich bringen und deshalb - ceteris paribus - keinen selbständigen Einfluß auf das Preisniveau ausüben.

Hält man sich jedoch vor Augen, daß z.B. die Tabakwarensteuer auf Zigaretten höher ist als der gesamte Produktwert und auch die Steuersätze auf Mineralöle etwa den Produktionswert erreichen, so kann man ermessen, welcher Spielraum dem Steuerfiskus angesichts der Bedeutung dieser Güter für die Lebenshaltung im Rahmen fiskalischer Möglichkeiten gegeben ist. Rechnet man Subventionen als "negative" Steuern auf noch wichtigere Waren wie Brot oder Mehl dazu, so wird deutlich, daß Variationen in der Verbrauchsbesteuerung nur einiger weniger Waren bestimmenden Einfluß auf die Lebenshaltungskosten und damit auf das Preisniveau nehmen können. Es ist gar nicht selten, daß sich der Fiskus zu Verbrauchsteuerzugeständnissen bereit erklärt, wenn z.B. "politische Preise" wie Brot oder Mehl in Bewegung geraten. Kann er die Preise dieser Güter selbst durch Steuererleichterungen nicht halten, so werden Verbrauchsteuern auf andere in den "Begehrkreis" eines Haushaltes fallende Waren ermäßigt.¹⁾ Diese künstlichen Preisniveaueinkorrekturen durch Senkung oder Erhöhung von Verbrauchsteuern und

1) Maßnahmen des "Grünen Planes" veranlaßten im Jahre 1956 eine Erhöhung des Brot- und des Milchpreises. Zur Kompensierung wurden die Verbrauchsteuern auf Zucker und Zündwaren entsprechend gesenkt.

durch Gewährung oder Streichung von Subventionen haben neben ihrem unmittelbaren - mit den Bewegungen des Preisniveaus verbundenen - konjunkturpolitischen Effekt, vor allem in Ländern mit gleitenden Lohnskalen, eine weit darüber hinausgehende stabilitätspolitische Bedeutung. Die Streichung einer Subvention für Mehl, wie sie kürzlich in der Bundesrepublik stattfand, würde - sofern die Brotverteuerung die Anhebung der Lebenshaltungskosten über einen bestimmten Index nach sich zöge - in einem Land wie Frankreich automatisch die wichtigsten Löhne und in deren Gefolge wieder die Preise einer Reihe anderer Güter erhöhen, was geeignet wäre, diesen Prozeß solange fortzuführen, bis entweder die Streichung der Subvention rückgängig gemacht oder eine sonstige künstliche Preisniveauekorrektur erfolgen würde. Dies ist mit ein Grund, warum das "Subventionsunwesen" in Frankreich eine solche Rolle spielt.

§15 Steuerpolitische Beeinflussung des Außenhandels

1. Bedeutung des Außenhandelsgleichgewichts für die innere Stabilität.

Neben Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilisierung ist es das Ziel aller Konjunkturpolitik, einen Ausgleich der Zahlungsbilanz herbeizuführen bzw. zu erhalten.

Je nach dem Grad der internationalen Verflechtung und je nach dem Anteil des Außenhandels am Sozialprodukt wird diesem zuletzt genannten Konjunkturziel größere oder geringere Bedeutung zukommen. Nach der heute herrschenden Kaufkraftparitätentheorie gibt der Stand der Zahlungsbilanz das Verhältnis des Inlandspreisniveaus zum durchschnittlichen Preisniveau der Partnerländer an. Die erforderlichen theoretischen Einschränkungen, die sich auf die Konstruktion dieses - für den Außenhandel maßgebenden - Preisniveaus im In- und Ausland beziehen, ändern an der grundsätzlichen Richtigkeit dieses Tatbestandes nichts. "Die Herstellung eines gesunden Preisgleichgewichts gegenüber dem Ausland und zwischen den wichtigsten Preisgruppen im Inland (ist) von besonderer Bedeutung".¹⁾

Wählt man als Ausgangspunkt ein bestimmtes Gleichgewichtswechselkurssystem,

1) Bericht der schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 6.

so ist zwar die Stabilisierung des inländischen Preisniveaus durch steuerpolitische und andere Maßnahmen eine unabdingbare Voraussetzung für die Beibehaltung dieses Gleichgewichts,¹⁾ sie ist aber nicht ausreichend, wenn dies vor allem in den wichtigsten Partnerländern nicht oder wenigstens nicht in dem im Inland erreichten Maße geschieht. Im Verhältnis zum Inland auftretende Inflationen im Ausland haben die Tendenz, sich via Zahlungsbilanzüberschüsse und Geldmengenvermehrung auf das Inland auszubreiten, was insbesondere die geld- aber auch die steuerpolitischen Bestrebungen das Preisniveau zu erhalten, stark erschwert. Es ist zwar richtig, daß "bereits eine hinter dem Tempo der Weltinflation" zurückbleibende Preisgabe der gesamtwirtschaftlichen Stabilität "zahlungsbilanzmäßig für das einzelne Partnerland 'straflos'"²⁾ bleibt, aber doch eben nur zahlungsbilanzmäßig, während die nationale Geldentwertung fortschreitet. Es paßt nicht recht zur sonstigen Haltung von Prof. Schmölders gegenüber der "modernistischen Fiskalpolitik" - wie er selbst einen Aufsatz überschrieben hat -, wenn er feststellt, daß "aus dieser Relativität des Gleichgewichtserfordernisses" (u.a. Verhältnis von Weltinflation zu nationaler Geldentwertung) sich die Grenze ergibt, "bis zu der im einzelnen Fall von dem jährlichen realen Haushaltsausgleich in Einnahme und Ausgabe abgewichen werden kann, ohne die finanzielle Stabilität im ganzen zu gefährden".³⁾ Das würde doch offensichtlich bedeuten, daß einziger Maßstab für die Stabilität der eigenen Währung, die Aufrechterhaltung des intervalutarischen Wechselkurses ist, eine Ansicht, die nur in der Zeit des Goldautomatismus richtig war. Aufrechterhaltung eines Außenhandelsgleichgewichts ist nur ein Ziel staatlicher Konjunkturpolitik neben der Erhaltung der Kaufkraft des Geldes und eines hohen Standes an Beschäftigung.

1) was besonders dann von Bedeutung ist, wenn eine finanzpolitische "Stützung der Binnenkonjunktur ... die Importkaufkraft vergrößert, was bei gehemmter Ausfuhr das Passivum der Handelsbilanz steigert und sogar ein Defizit der Ertragsbilanz mit sich bringen kann". ("Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 7). Diese für die spezifischen Verhältnisse in der Schweiz genannte Gefahr gilt mutatis mutandis auch für Westdeutschland, das eine aktive Handelsbilanz braucht, um seine "kommerzialiserten" politischen Kriegsschulden an das Ausland bedienen zu können.

2) Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 255.

3) Schmölders: "Finanzpolitik" a.a.O. S. 255.

2. Steuerpolitische Beeinflussung des laufenden Güterverkehrs mit dem Ausland:
Bedeutung der Zölle - der Vorteil der spezifischen Zölle - Hindernisse für den konjunkturpolitischen Einsatz von Zöllen - die Bedeutung der Kraftfahrzeugsteuer für ein Außenhandelsgleichgewicht - steuerpolitische Erschwerung der Ausfuhr bei aktiver und der Einfuhr bei passiver Zahlungsbilanz.

Der in der Regel wichtigste Posten ist der laufende Güterverkehr. Abgesehen von den relativ unbestimmbaren Wirkungen von Überschußsteueränderungen auf Größe und Zusammensetzung von Ein- und Ausfuhr, bieten sich durch Änderungen der allgemeinen und noch mehr der speziellen Verbrauchsteuern sowie durch Zolländerungen gute Einflußmöglichkeiten.

Obwohl Zölle ebenso wie Verbrauchsteuern von dem Endverbraucher bezahlt werden müssen, macht es doch einen Unterschied im Außenhandelsvolumen, ob z.B. die Zölle für die eingeführten Rohstoffe oder die Verbrauchsteuern für die Fertiggüter verändert werden. Auch die absolute Höhe der bisherigen Steuer- oder Zollbelastung spielt eine Rolle bei der Frage der Elastizität des Angebots und der Nachfrage auf Änderungen der Belastung von Gütern im grenzüberschreitenden Verkehr.

Sogar die Änderung von Verbrauchsteuern auf Güter, die nur am Inlandsmarkt eine Rolle spielen, können ausländische Substitutionskonkurrenz auf den Markt bringen, bzw. sie vom Markt drängen. Der stabilitätspolitische Effekt von Belastungsänderungen wird um so schwerer bestimmbar, je mehr Qualitätsunterschiede zwischen in- und ausländischen Waren in Artunterschiede übergehen, angefangen mit qualitativen Unterschieden bei Weinen oder Tabaken, bis hin zur Konkurrenz zwischen Baum- und Schafwolle oder gar zwischen Kohle und Öl.

Im engeren Kreis des zollpolitischen Instrumentariums ist es auch bedeutungsvoll, ob spezifische oder Wertzölle eingeführt sind. Soweit es sich um spezifische Zölle handelt, beeinflussen konjunkturelle Preisänderungen von Importgütern im Ausland ceteris paribus die Verkaufspreise dieser Güter im Inland in gleichem Maße, während sich Preisänderungen durch Wertzölle je nach Höhe der Zollrate verstärkt nach oben bzw. unten auf die inländischen Verkaufspreise fortpflanzen. Die konjunkturellen Preisschwankungen im internationalen Warenverkehr übertragen sich bei Wertzöllen auch deshalb so ausgeprägt in den Preisniveaus, weil in aller Welt eine Politik der Stabilisierung der Wechselkurse betrieben wird. "Wir müssen bedenken, daß die Alternative zu Veränderungen der Wechselkurse, eine Veränderung des

Preisniveaus ist".¹⁾ Bei frei schwankenden Wechselkursen würden sich Preisänderungen - ganz gleichgültig, ob spezifische oder Wertzölle bestehen - unmittelbar im Austauschverhältnis der Währungen ausdrücken. Im Interesse der Stabilität der Außenwirtschaftsbeziehungen sind deshalb spezifische Zölle den Wertzöllen vorzuziehen, nicht nur wegen der kumulativen Preisverschiebungen sondern auch wegen der dadurch verursachten erhöhten Schwankungen in der Zusammensetzung des Außenhandelsvolumens. Ausländische Waren werden doch nur solange eingeführt, als sie nicht die Preise vergleichbarer Waren im Inland übersteigen. Verstärkt aber die Zollbelastung noch diese Preissteigerungstendenz, so wird der Außenhandel in dieser Ware viel schneller zum Erliegen kommen, als wenn sich der Zoll "neutral" verhielte. Das gleiche gilt mutatis mutandis für tendenzielle Preissenkungen im Ausland, weil sich auch hier die Zollbelastung in entsprechendem Ausmaß verringert und auf diese Weise vielleicht über Nacht ausländische Konkurrenz für manche Produkte auftritt. Sind aber - überspitzt formuliert - gestern die Waren A und B eingeführt worden, während morgen möglicherweise sogar das Ausland nun die vergleichbaren deutschen Waren begehrt, obgleich früher diese Waren keineswegs auf den Auslandsmärkten konkurrenzfähig waren, so ergibt "sich die Gefahr, daß Produktionsrichtungen durch Neugründungen oder alte Firmen entwickelt und ausgebaut" werden, die nicht "den längerfristigen Marktverhältnissen entsprechen".²⁾ Diese starken Schwankungen der Außenhandelsbeziehungen beeinflussen nicht nur die internationalen Konkurrenzverhältnisse, sondern sie übertragen auch Störungen auf eine gleichmäßige Versorgung der Inlandsmärkte, die sich vor allem auf das Investitionsvolumen fortpflanzen.

Es muß zugegeben werden, daß diese Auswirkungen nicht so rasch und so ausgeprägt auftreten, dies ändert aber nichts an dem Prinzip, daß spezifische Zollschränken die Stabilität des Außenhandels eher gewährleisten als Wertzölle. "Eine qualitätsmäßige Abstufung der (spezifischen) Zollsätze" könnte in etwa die Nachteile gegenüber den Wertzöllen hinsichtlich der Differenzierbarkeit in der Belastung unterschiedlicher Qualitäten aufwiegen. Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf gleichbleibende Zollsätze bei veränderlichen Preisen.

1) Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung", a.a.O. S. 169.

2) Bericht der schweizer Studienkommission: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" a.a.O. S. 40/1.

3) Terhalle: "Finanzwissenschaft" a.a.O. S. 406.

Der aktive Einsatz der Zollpolitik zur Herstellung bzw. Erhaltung eines Außenhandelsgleichgewichts begegnet aber noch größeren Hindernissen als Besteuerungsmaßnahmen zur Stabilisierung der Verhältnisse im Innern. Dies liegt erstens daran, weil Zollsätze notwendigerweise individuell für die einzelnen Güter oder Gütergruppen festgelegt werden müssen und deshalb Änderungen einzelner Positionen als Diskriminierung oder Begünstigung bestimmter Industrien aufgefaßt wird und massiven Widerständen von Gruppeninteressenten ausgesetzt ist, andererseits aber lineare Zollveränderungen oft nicht den gewünschten gesamtwirtschaftlichen Erfolg haben. Dazu kommt zweitens, daß die fiskalischen Interessen und die der Privatindustrie in aller Regel insbesondere bei Schutzzöllen gleichgerichtet sind, so daß sich gesamtwirtschaftlich begründete Z o l l senkungen nur sehr schwer durchsetzen lassen, während bei stabilitätspolitisch begründeten S t e u e r -änderungen je nachdem, ob Erhöhungen oder Senkungen gefordert werden, entweder der Fiskus oder die Privatwirtschaft der Wirtschaftspolitik assistiert.

Das wichtigste einer beweglichen Zollpolitik im Wege stehende Hindernis sind aber multilaterale Zollkonventionen und bilaterale Handelsverträge, die Meistbegünstigungsklauseln und Präferenzabmachungen enthalten. Es soll damit nicht gesagt werden, daß diese internationalen Abmachungen die außenwirtschaftliche Stabilität gefährden - das genaue Gegenteil ist richtig -, sie besitzen aber eine gewisse Starrheit, die es in bestimmten, aus binnenwirtschaftlichen Gründen entstandenen Konjunktursituationen verhindern, über die Zollpolitik erforderliche Anpassungen vorzunehmen.

Als Beispiel dafür, welche Störungen Besteuerungsmaßnahmen, die auf die Beseitigung binnenwirtschaftlicher Schwierigkeiten gerichtet sind, auf den Außenhandel auslösen können, sei auf die bundesdeutsche Kraftfahrzeugsteuer verwiesen. Nach einer Meldung der Süddeutschen Zeitung¹⁾ plant der Finanzminister, zur Finanzierung des Ausbaus der Bundesfernstraßen die Bemessungsgrundlage für die Kraftfahrzeugsteuer zu ändern. Der Steuersatz soll nicht mehr nach dem Hubraum, sondern nach dem Gewicht und der Geschwindigkeit des Fahrzeugs gestaffelt werden. In der Ausgabe dieser Zeitung vom gleichen Tage ist zu lesen, daß nach Angaben des Verbandes der Automobilindustrie im ersten Quartal 1958 ein neuer Produktionsrekord in der Automobilproduktion aufgestellt worden sei und der Exportanteil sich auf 49,6% der Gesamtproduktion erhöht habe. Die Frage, die sich unwillkür-

1) Süddeutsche Zeitung vom 18. April 1958 Nr. 93.

lich aufdrängt, lautet, welche Auswirkungen die Realisierung dieses Steuerplanes auf den Export haben wird. Auch wenn jedes zweite produzierte Auto an das Ausland geliefert wird, muß sich die Produktion auf innerdeutsche neugeschaffene Verhältnisse umstellen, die unvermeidbare Schwierigkeiten mindestens für eine Übergangszeit in der Ausfuhr bringen wird, was bei einem Exportanteil der Automobilindustrie von rund 10% an der Gesamtausfuhr¹⁾ geeignet ist, mindestens vorübergehend das Außenhandelsgleichgewicht zu gefährden. Zweifel weist auf die PS-Steuer in England hin,²⁾ die 1946 in eine Hubraumsteuer umgewandelt wurde, weil sie dem Export geschadet habe. "Nach allem empfiehlt sich nicht nur bei einer grundlegenden Änderung im System der Kraftfahrzeug-Besteuerung,³⁾ sondern auch bei Änderung von Einzelheiten, mit größter Behutsamkeit" vorzugehen, gerade auch im Hinblick auf die Stabilität des Außenhandels.

Theoretisch ist es möglich, bei einer aktiven Zahlungsbilanz die Ausfuhr mit steuerlichen Mitteln zu erschweren, anstatt die Einfuhr zu erleichtern. Eine solche Politik wird aber in der Praxis nur so lange sinnvoll sein, als es sich um den Abbau von das Ausland diskriminierenden steuerpolitischen Exportsubventionen handelt. Eine künstliche Erhöhung der Exportgutpreise oder eine bewußte steuerpolitische Lenkung der Produktion mit dem Ziel, die Auslandsnachfrage zu beschränken und auf diese Weise die Zahlungsbilanz auszugleichen - z.B. durch die Erhebung von Ausfuhrzöllen, die allenfalls zur Verhinderung der Ausfuhr wichtiger Rohstoffe diskutabel ist oder auch "nur" durch die Versagung der in allen vergleichbaren Ländern praktizierten Umsatzsteuerrückvergütung - wird wohl von niemand ernsthaft in Erwägung gezogen. Da jedoch nach dem deutschen Umsatzsteuerrecht die Vorbelastung der Ausfuhrwaren nicht annähernd genau festgestellt werden kann, ist eine Ausfuhrrentlastung zur Regulierung des Außenhandelsgleichgewichts, "den Einwänden ausgesetzt ... daß es sich um eine ... indirekte Subvention oder Dumping handle; ein schlüssiger Gegenbeweis ist aus dem geltenden Umsatzsteuersystem heraus vielfach nur schwer zu

1) Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik, Stuttgart 1957, S. 289.

2) vgl. Zweifel: "Förderung und Lenkung industrieller Produktion ..." a.a.O. S. 179/80.

3) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium: "Organische Steuerreform" a.a.O. S. 70.

führen".¹⁾ Aber auch die genaueste Ermittlung der Steuerbelastung und ihre Rückvergütung vermag den Exportnachteil gegenüber solchen Ländern, die keine Umsatzsteuer kennen, nicht aufzuwiegen. Auch hier gilt das für die Kraftfahrzeugsteuer weiter oben im speziellen Gesagte, daß die gesamte Produktion auf die Verhältnisse im Innern auch hinsichtlich des Bestehens oder Nichtbestehens von gewissen Steuern abgestimmt wird.

Anders liegt es im umgekehrten Fall bei einer passiven Zahlungsbilanz. Obwohl auch hier aus weltwirtschaftlichen Gründen darauf hingewiesen wird, nicht die Einfuhr zu beschränken, sondern die Ausfuhr zu erhöhen, sucht man in aller Welt durch Zollerhöhungen die "heimische Wirtschaft" zu schützen, obwohl man in den meisten Fällen damit nur die Inflation im Inland gegen ausgleichende Einflüsse aus dem Ausland abschirmt und sie damit begünstigt. Der Grund dafür ist, daß diese Art steuerpolitischer Konjunkturbeeinflussung nichts "kostet", sondern im Gegenteil eine fiskalische Mehreinnahme bringt. Andererseits soll jedoch einer künstlichen - durch Subventionen und Prämien begünstigten - Ausfuhr nicht das Wort geredet werden, wenn man hierdurch Millionen buchstäblich "zum Fenster hinauswirft", ohne daß die internationalen Konkurrenzverhältnisse durch Angleichung der Preisniveaus verbessert werden. Ist die Ursache der passiven Zahlungsbilanz allerdings eine zu hohe steuerliche Belastung der Exportindustrien zum vergleichbaren Ausland, so ist eine Steuersenkung angebracht. "Die Steuerpolitik kann .. in hohem Maße dafür wirksam sein, welche Gütermengen wir an das Ausland liefern können und zu welchen Preisen wir dort anzubieten in der Lage sind ... Die Valutafrage ist ... in erster Linie ein Produktionsproblem und jede Steuerpolitik, welche schädigend auf die Produktionsleistungen unseres Landes einwirkt, macht sich damit mitschuldig an den Schwankungen und der fortdauernden Entwertung der Valuta".²⁾

In allen anderen Fällen aber muß mit konjunkturpolitischen Instrumenten - falls eine Korrektur der Wechselkurse nicht möglich oder nicht opportun ist - die Inflation gebremst und auf diese Weise die Exportsituation verbessert werden. Es sei nicht versäumt, auch darauf hinzuweisen, daß durch eine steuer- und zollpolitisch gelenkte Verlagerung des Importes aus dem Land A zum Land B möglicherweise auch die Exportsituation im ganzen ver-

1) Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium: "Organische Steuerreform" a.a.O. S. 59.

2) Mombert: "Besteuerung und Volkswirtschaft" Karlsruhe 1922 S. 88.

bessert werden kann, wenn die Nachfrage nach Exportwaren im Land B durch den Import von Waren aus diesem Land angereizt werden kann.¹⁾

3. Die "unsichtbaren Transaktionen".

Die sogenannten "unsichtbaren Transaktionen", die sich aus Dienstleistungen, aus dem Reiseverkehr, aus Zinszahlungen und aus persönlichen Geldsendungen zusammensetzen, sind durch steuerpolitische Maßnahmen zwar ebenfalls beeinflussbar, sie hängen aber gleichzeitig von so vielen anderen Faktoren ab, daß konjunkturrell ins Gewicht fallende Erfolge von solchen Maßnahmen nicht zu erwarten sind. Es ist zwar richtig, daß es Länder gibt, die zum großen Teil vom Fremdenverkehr (Österreich) oder von Schiffsdiensten für andere Länder (Norwegen) "leben". Es ist aber schlecht vorstellbar, wie steuerpolitische Erleichterungen dieser Länder, die nur in begrenztem Ausmaß möglich sind, nennenswerten Einfluß auf die Reise- lust oder auf die Nachfrage nach Schiffsdiensten in anderen Ländern haben sollen. Ausgesprochene Reiseländer sind ziemlich schutzlos den recht erheblichen konjunkturellen Schwankungen der "Reiselust" in den Besucher- ländern preisgegeben. Das gleiche gilt in geringerem Ausmaß für Länder mit "Export" von Dienstleistungen.

4. Erfolgsbedingungen steuerpolitischer Einflußnahme auf internationale Kapitalbewegungen: Gegenläufige Außenhandelsentwicklung zweier Länder - Verhältnis der Ertragssteuerverbelastung im Gläubiger- und Schuldnerland - befriedigende Lösung des Doppelbesteuerungsproblems.

Ein recht bedeutender steuerpolitischer Einfluß kann dagegen auf die internationalen Kapitalbewegungen genommen werden, die ihrerseits einen entscheidenden Beitrag zur Ausgleichung von Zahlungsbilanzüberschüssen und -defiziten leisten können. Hier kommt es weniger auf die Korrektur einzelner Zollsätze oder einzelner Verbrauchssteuern an, sondern vielmehr auf die Struktur und die Höhe des Ertragssteuersystems.

Kapitalexporte bzw. -importe bringen allerdings nur eine vorläufige Lösung des Gleichgewichtsproblems der Zahlungsbilanz, weil nur Devisen aus- bzw.

1) Auch der schweizer Expertenbericht: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik" betont die Möglichkeit einer Exportförderung durch Verstärkung der Importkaufkraft, vgl. a.a.O. S. 7.

eingeführt werden, während die Gegenleistung erst in der Zukunft fällig wird, was voraussetzt, daß das Kapitalempfängerland nach Fälligkeit der Schuld mehr aus- als einführen muß, während das Gläubigerland sich "der Tatsache völlig bewußt" sein sollte, "daß es in der Zukunft sogar mehr ausländische Zahlungen in der Form eines Überschusses der Einfuhr über die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen entgegennehmen muß".¹⁾ Eine internationale Kredithilfe ist also gerade bei konjunkturellen Schwankungen angebracht, wenn zwei Länder sich in einander entgegengesetzten Konjunktursituationen befinden oder wenigstens die Außenhandelsentwicklung tendenziell gegenläufig ist, wie es in den vergangenen Jahren in England und Frankreich einerseits und in Westdeutschland auf der anderen Seite der Fall war.

Doch warum kam es nicht zu Kapitalexporten aus der Bundesrepublik? Der Nachteil, daß in den potentiellen Kapitalempfängerländern zu dieser Zeit der Zinssatz wesentlich niedriger lag, als in der Bundesrepublik, wäre kein Hindernis gewesen, wenn an Stelle von festverzinslichen Krediten echte Kapitalausfuhr in Form von Beteiligungen stattgefunden hätte und so aus der möglicherweise niedrigeren Steuerbelastung in den Kapitalempfängerländern ein Nutzen gezogen worden wäre, der die niedrigere Verzinsung überkompensiert hätte. Nicht allein die Steuerbelastung im Kapitalempfängerland spielt eine Rolle, sondern auch die im Gläubigerland, denn das Kapital muß erst im Inland aufgebracht werden und gerade das war in Deutschland nicht möglich, weil die Bundesrepublik selbst noch im Wiederaufbau steckte und einen großen Kapitalbedarf hatte, der Kapitalmarkt selbst aber wegen der hohen Steuerbelastung nicht ergiebig genug war.

Als generelles Hindernis für internationale Kapitalbewegungen, die durch Ausnützung von Zins- und Steuerbelastungsgefällen einen wesentlichen Beitrag zur Abschwächung von Konjunkturschwankungen leisten könnten, zeigt sich die unbefriedigende Lösung der Doppelbesteuerung. Erträge unterliegen zunächst in dem Land, in dem das Kapital investiert ist, der Besteuerung, um nach Transferierung in das Gläubigerland dort nochmals als Bestandteile des Einkommens der Steuerpflicht zu unterliegen. Die Bundesrepublik hat seit dem Kriege schon mehrere bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen getroffen,²⁾ eine endgültige Lösung dieses Problems dürfte aber

1) Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung" a.a.O. S. 199/200
vgl. auch den Aufsatz von Prof. Preiser: "Kapitalexport und Vollbeschäftigung in "Bildung und Verteilung des Volkseinkommens" a.a.O. S. 82 ff.

2) So etwa mit Großbritannien, USA und Österreich.

nur auf multilateraler Ebene möglich sein.

Endlich sei noch auf eine letzte steuerpolitische Erfolgsbedingung für die Herstellung eines Außenhandelsgleichgewichts durch Kapitalexporte bzw. -importe hingewiesen. Das Gläubigerland darf sich nicht mit einem hohen Wall von Schutzzöllen umgeben - wie es die USA vor allem in der Weltwirtschaftskrise taten - der es den Schuldnerländern unmöglich macht, durch verstärkte Ausfuhren ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen.

1) vgl. Halm: "Geld, Außenhandel und Beschäftigung", a.a.O. S. 200, der einen ganzen Katalog von Maßnahmen aufzählt, mit denen die USA als größtes Gläubigerland zur Verschärfung der Weltwirtschaftskrise beitrugen.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S ¹⁾

- Anderson Oskar: +) Probleme der statistischen Methodenlehre. Würzburg 1954
- Andreae Wilhelm: +) Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre. Jena 1930
- Bundesfinanzministerium: Organische Steuerreform. Bericht des Wissenschaftlichen Beirats, abgeschlossen am 14. Febr. 1953, Bonn 1953
- Bundeswirtschaftsministerium: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats vom 3. Juni und 8. Juli 1956 in Gutachten-sammlung 4. Band, Göttingen 1957
- Colm Gerhard: Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in Handbuch der Finanzwissenschaft I. Band, 2. Auflage, Tübingen 1952
- Is Economic Planning Compatible with Democracy, in Essays in Public Finance and Fiscal Policy. New York 1955
- Why Public Finance, in Essays in Public Finance and Fiscal Policy. New York 1955
- Don't throw out the Baby with the bath, in Finanzarchiv 14. Band Neue Folge
- Employment through tax policy? in Essays in Public Finance and Fiscal Policy. New York 1955
- The Federal Budget and the National Economy mit dem Untertitel: How to Make the Federal Budget a Better Tool of Fiscal Policy, Planning Pamphlets Nr. 90, März 1955 ohne Erscheinungsort. Herausgegeben von der Federal Planning Association

1) Die mit +) versehene Literatur wurde nur zu Einzelproble-

- Cassel Gustav: ^{+) Theoretische Sozialökonomie, 4. Auflage, Leipzig 1927.}
- Chapman Sidney: ^{+) The profit motive and economic incentive, in Economic Journal, Vol. LVI 1946}
- Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement: Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik. Bericht vom Juli 1956 der schweizer Studienkommission für konjunkturpolitische Maßnahmen im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes, Basel 1956.
- Einaudi Luigi: ^{+) Sparen und Investieren, in Wirtschaft ohne Wunder. Zürich 1953}
- Föhl Carl: Geldschöpfung und Wirtschaftskreislauf, München und Leipzig 1937
- Kritik der progressiven Einkommensteuer, in Finanzarchiv 14. Band Neue Folge.
- Gerloff Wilhelm: Die öffentliche Finanzwirtschaft Frankfurt/Main 1942
- Grundlegung der Finanzwissenschaft in Handbuch der Finanzwissenschaft Band I, 2. Auflage, Tübingen 1952
- Haavelmo Trygve: Multiplier Effects of a Balanced Budget, in Econometrica, Band 13 (1945)
- Haberler Gottfried: Prosperität und Depression, Bern 1948 in deutscher Sprache erschienen.
- Haller Heinz: Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik in Finanzarchiv 12. Band, Neue Folge
- Halm George: Geld, Außenhandel und Beschäftigung, aus dem Amerikanischen Übersetzt von Dr. W. Diehm, 2. Auflage, München 1954
- Hayek Friedrich: Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression, in Schweizer Monatshefte 32. Jahrgang, Heft 8, Nov. 1952

- Kalecki Michael: Drei Wege zur Vollbeschäftigung, in Vollbeschäftigung, Sechs Studien der Theorie der Wirtschaftspolitik - aus dem Englischen Übersetzt von Christof Reiner, Bern 1946
- Keynes John Maynard: The General Theory of Employment, Interest and Money 1936 - deutsche Übersetzung von Fritz Waeger, Berlin 1936
- Kraus Otto: Der Fiskus im Dienst der Kapitalbildung, in Finanzarchiv, Band 10, Neue Folge.
- Küng Emil: Staatswirtschaftliche Konjunkturpolitik während des Aufschwungs, in Weltwirtschaftliches Archiv Band 54, 1941
- Landmann Julius: Produktionspolitische Gesichtspunkte der Besteuerung, in Kapitalbildung und Steuersystem, Berlin 1930
- Leontief Wassily: +) The Structure of American Economy, 1919 - 1939. An Empirical Application of Equilibrium Analysis, 2. Auflage, New York 1951.
- Lerner Abba: Economics of Control, New York 1944
- Littmann Karl Konrad: Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik, in Finanzarchiv 14. Band, Neue Folge.
- Lutz Friedrich: Notenbank und Fiskalpolitik. Vortrag, gehalten bei einem Empfang der Landeszentralbank von Baden-Württemberg in Stuttgart am 25. Jan. 1957, Sonderdruck ohne Erscheinungsort und -jahr.
- Mann Fritz Karl: Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930
- Steuerpolitische Ideale, Jena 1937
- Marbach Fritz: +) Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern o. Jahr

Marshall Alfred:

+)
Handbuch der Volkswirtschaftslehre 1.
Band, Übersetzt nach der 4. Aufl. von
Hugo Ephraim und Arthur Salz,
Stuttgart und Berlin 1905

Mombert Paul:

Eine Verbrauchssteuer für das Reich als
Ergänzung zur Vermögenszuwachssteuer,
Tübingen 1916

Besteuerung und Volkswirtschaft,
Karlsruhe 1922

Neisser Hans:

Kreislauftheoretisches zur Gewinnsteuer,
in Finanzarchiv 14. Bd. Neue Folge

Neumark Fritz:

Theorie und Praxis der modernen Einkom-
menbesteuerung, Bern 1947

Theorie und Praxis der Budgetgestaltung,
in Handbuch der Finanzwissenschaft,
I. Band, 2. Auflage, Tübingen 1952

Interventionistische und dirigistische
Steuerpolitik, in Wirtschaftsfragen der
freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard,
Frankfurt/Main o. Jahr

Alte und neue Probleme der Finanzwissen-
schaft, in Finanzarchiv 16. Band, Neue
Folge.

Grundsätze und Arten der Haushaltsführung
und Finanzbedarfsdeckung, in Handbuch
der Finanzwissenschaft I. Band, 2. Auflage,
Tübingen 1952

Antinomien interventionistischer Wirt-
schaftspolitik, in Zeitschrift für die ge-
samte Staatswissenschaft 108. Band, 1952

Nourse Edwin:

Kritik zu: Political Economy on Trial
von P.J. Strayer, abgedruckt in The Ameri-
can Economic Review Vol. XV 1950

Paulsen Andreas:

Neue Wirtschaftslehre, 3. Auflage,

- Peacock Alan: Neuere Entwicklungen in der Theorie der "Fiscal Policy" in Finanzarchiv 16. Band, Neue Folge.
- Pfister Bernhard: +) Marktwirtschaft und soziale Sicherheit, Vortrag gehalten vor der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V. am 28. April 1955 in Bad Godesberg, abgedruckt in: Wir fordern eine zielklare Wirtschafts- und Sozialpolitik, Ludwigsburg 1955
- Philip Kjeld: Finanzpolitik und wirtschaftliche Aktivität, in Weltwirtschaftliches Archiv, Band 57.
- Preiser Erich: +) Kapitalexport und Vollbeschäftigung, abgedruckt in seiner Aufsatzsammlung: Bildung und Verteilung des Volkseinkommens, Göttingen 1957
- +) Multiplikatorprozeß und dynamischer Unternehmergewinn, in Bildung und Verteilung des Volkseinkommens, Göttingen 1957
- Rau Karl Heinrich: +) Grundsätze der Finanzwissenschaft, 5. Auflage, Leipzig und Heidelberg 1864
- Ricardo David: +) Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung, übersetzt von H. Waentig nach der 3. Auflage, Jena 1923
- Ritschl Hans: +) Der Staatshaushalt in der Depression, in Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, 69. Band, Tübingen 1933
- Rössle Karl: +) Allgemeine Betriebswirtschaftslehre 5. Auflage, Stuttgart 1956
- Ruml Beardsley: Tax policies for prosperity in American Economic Review Vol. XXXVI 1946 - Papers -
- Samuelson Paul: in Income, Employment and Public Policy (Essays in Honor of Alvin M. Hansen) New York 1948

Schäffle Albert:

+) Die Grundsätze der Steuerpolitik,
Tübingen 1880

+) Gesammelte Aufsätze, Band II,
Tübingen 1886

Schmölders Günter:

Allgemeine Steuerlehre, Wien und
Stuttgart 1951

Die Notwendigkeit der organischen Steuerreform, in Finanzarchiv 14. Bd. Neue Folge.

Finanzpolitik, Berlin und Göttingen,
Heidelberg 1955

Schneider Erich:

+) Einführung in die Wirtschaftstheorie
3 Bände, Tübingen 1955

Schumacher E.F.:

Staatsfinanzen - ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung, in: Vollbeschäftigung, Sechs Studien der Theorie der Wirtschaftspolitik, aus dem Englischen übersetzt v. Chr. Reiner, Bern 1946

Smith Adam:

+) An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations, 1. Auflage, London 1776, deutsche Übersetzung von Dr. E. Grünfeld, Jena 1920

Sonnenfels:

+) Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz, 5. Auflage, Wien 1787

Tschannen H.A.:

Die neue deutsche Steuerpolitik als Faktor der staatlichen Konjunkturpolitik, Berlin 1937

Terhalle Fritz:

Finanzwissenschaft, Jena 1930

Steuerumbau als Aufgabe für morgen, in Finanzarchiv, Band 9, Neue Folge

Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948.

- Timm H.: Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Steuerpolitik, Heidelberg 1936
- Verwaltung für Finanzen: +) Bericht und Gesetzentwürfe zur Betriebssteuer, vorgelegt vom Betriebssteuerauschuß der Verwaltung für Finanzen, in Steuer und Wirtschaft, XXVI. Jahrgang, München 1949
- Verein für Sozialpolitik: Die Problematik der Vollbeschäftigung, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge, Band 3, Berlin 1951
- Walras Léon: +) Elements d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale, Paris und Lausanne 1926
- Weber Adolf: +) Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Berlin 1953, 6. Auflage.
- Werlé Eduard: Konjunkturbewußte Steuerpolitik, in Beiträge zur empirischen Konjunkturforschung, Berlin 1950.
- Zweifel Theodor: Förderung und Lenkung industrieller Produktion durch steuerpolitische Maßnahmen, Bern 1948.

Verfasser schuldet Herrn Professor Dr. Dr. hc.
Fritz Terhalle aufrichtigen Dank für die Über-
lassung des Themas, für manchen wertvollen Hin-
weis, für seine Mühewaltung und für die Schaf-
fung eines überaus angenehmen Verhältnisses zwi-
schen Lehrer und Schüler, innerhalb dessen die Ar-
beit entstehen konnte.

Lebenslauf

Verfasser wurde am 6. Oktober 1927 als Sohn des Metzgermeisters Philipp Weindel und seiner Ehefrau Katharina, geb. Gölz in Neustadt/Weinstr. geboren.

Nach dreijährigem Besuch der Volksschule Übertritt an die örtliche Staatliche Oberrealschule.

Von 1943 bis 1946 Flakhelfer-, Arbeits-, Wehrdienst und Kriegsgefangenschaft. Nach Rückkehr Besuch eines Sonderlehrganges für Kriegsteilnehmer mit abschließender Reifeprüfung. 2 1/2 Jahre bankkaufmännische Tätigkeit bei einer Volksbank und 5 Semester juristische Studien an der Universität Mainz, gingen der wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildung - seit Sommersemester 1953 an der Universität München - voraus. Im Oktober 1956 wurde die Diplom-Prüfung für Volkswirte mit gutem Erfolg abgelegt.



